

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering

*Betänkande av
Utredningen om effektivare administration genom SSC*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:54

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0705-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0706-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Den 7 juli 2022 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat statsförvaltningens effektivitet. Den särskilda utredaren skulle även utreda vissa frågor om fortsatt utveckling av samordnade administrativa tjänster. Syftet med uppdraget var att ge underlag för en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter.

Dåvarande generaldirektören Gunnar Larsson förordnades den 15 september 2022 att vara särskild utredare.

Den 15 september 2022 förordnades civilekonomen Svante Eriksson som huvudsekreterare i utredningen. Under perioden februari–april 2023 var tidigare överdirektören Nils Svartz anställd på deltid som sekreterare i utredningen.

Under perioden januari–maj 2023 biträdde departementssekreteraren Li Björk Dronjak utredningen med analyser av de juridiska frågor som ingår i uppdraget. Under perioden oktober 2022–april 2023 biträdde Statskontoret genom så kallat stabsbiträde utredningen i sitt arbete. Statskontorets stabsbiträde utfördes av utredarna Max Dahlbäck och Rasmus Firon.

Som experter att ingå i utredningen förordnades den 15 november 2022 verksamhetssamordnaren Selma Daebes, stabsrådet Tim Ekberg, departementsrådet Åsa Finnström, utredaren Helen Forslind, departementssekreteraren Jonathan Grosin, departementsrådet Frida Göranson, avdelningschefen Charlotta Halling, departementssekreteraren Magnus Hedenskog, t.f. verksamhetsområdeschefen Anna Hedner, kanslirådet Per Hollander, departementssekreteraren Ulrika Lindberg, kanslirådet Hugo Lindgren, kanslirådet Daniel Palm, kanslirådet Hedvig Tängdén och konsulten Mats Östling. Hedvig Tängdén entledigades den 1 juni 2023.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om effektivare administration genom SSC.

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering* (SOU 2023:54). Utredningens arbete är härmed avslutat.

Stockholm i september 2023

Gunnar Larsson

/Svante Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Utredningens uppdrag	21
1.1 Bakgrund	21
1.2 Uppdraget enligt direktiven	22
1.3 Utredningens genomförande	24
1.4 Betänkandets disposition.....	26
2 Tidigare utredningar och övriga nordiska länder	27
2.1 Tidigare utredningsarbete inom området	27
2.1.1 Ekonomistyrningsverket 2007 och E-delegationen 2009	27
2.1.2 Servicecenterutredningen (SOU 2011:38)	29
2.1.3 Riksrevisionen 2016.....	31
2.1.4 Statens servicecenter 2017	32
2.1.5 Riksrevisionen 2021.....	33
2.2 Övriga nordiska länder	35
2.2.1 Grundande och organisatorisk hemvist	35
2.2.2 Verksamhetens inriktning.....	36
3 Statens servicecenters verksamhet	39
3.1 Övergripande om verksamhet och organisation	39
3.1.1 Uppgifter enligt instruktionen	39
3.1.2 Verksamhetens omfattning, organisation och lokalisering.....	40

3.1.3	Innehåll i verksamheten med lokal statlig service.....	41
3.2	Verksamheten med administrativa tjänster mer i detalj.....	42
3.2.1	Tjänster och genomförande.....	42
3.2.2	Omfattning och utveckling över tid.....	47
3.2.3	Utmaningar enligt Statens servicecenter.....	58
4	Utredningens empiriska studier.....	61
4.1	Enkätundersökning.....	61
4.1.1	Enkätens genomförande, svarsfrekvens med mera.....	62
4.1.2	Enkätundersökningens resultat.....	63
4.2	Intervjustudie bland statliga myndigheter.....	90
4.2.1	Intervjustudiens genomförande.....	90
4.2.2	Intervjustudiens resultat.....	91
4.3	Statistisk analys.....	101
4.3.1	Inriktning och metod.....	101
4.3.2	Den statistiska analysens resultat.....	102
5	Påverkan på effektiviteten i den statliga administrationen.....	113
5.1	Utredningens övergripande bedömning.....	113
5.1.1	Vad menas med effektivitet?.....	114
5.1.2	Bedömningar och målsättningar inför reformen.....	115
5.1.3	Möjligheterna att mäta är begränsade.....	117
5.1.4	Olika källor ger sammantaget en bild av utvecklingen.....	119
5.1.5	Påverkan på myndigheter av olika typ.....	126
5.1.6	Utredningens samlade bedömning.....	127
5.2	Utmaningar som bör hanteras.....	129
5.2.1	Utveckling och effektivisering av verksamheten.....	129
5.2.2	Finansiering av utvecklingsverksamhet.....	141
5.2.3	Frågor kring anslutningsprocessen.....	146
5.2.4	Metod för uppföljning av effekter.....	151

5.2.5	Systemfrågor	157
6	Frågor om säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet.....	161
6.1	Avgränsningar och genomförande.....	161
6.2	Generellt om arbete med säkerhet och säkerhetsskydd	162
6.2.1	Myndigheters ansvar	162
6.2.2	Lagstiftningarna om beredskap och säkerhetsskydd kompletterar varandra	162
6.3	Statens servicecenters arbete på området	165
6.3.1	Allmänt.....	165
6.3.2	Styrning av säkerhetsarbetet hos Statens servicecenter	166
6.4	Säkerhetskänslig verksamhet.....	166
6.4.1	Statens servicecenters hantering av säkerhetskänslig verksamhet	166
6.4.2	Relation till kundmyndigheterna.....	168
6.5	IT-säkerhet	168
6.6	Utredningens analys och bedömning	169
6.6.1	Generella förutsättningar för att bedriva säkerhetsskyddsarbete.....	170
6.6.2	Statens servicecenters utveckling av säkerheten och säkerhetsskyddsarbetet.....	171
7	Ökad anslutning och fler tjänster	177
7.1	Åtgärder för ökad anslutning	177
7.1.1	Bidrag till effektivisering genom ökad anslutning.....	178
7.1.2	Åtgärder för ökad anslutning.....	181
7.1.3	Eventuell skyldighet för myndigheter att ange skäl.....	185
7.2	Centralisering av fler tjänster i statsförvaltningen.....	189
7.2.1	När kan en centralisering vara lämplig?	189
7.2.2	Tänkbara tjänster	190
7.2.3	Utredningens överväganden	198

8	Förutsättningar för anslutning av kommuner och regioner	203
8.1	Uppdragsfrågor och genomförande	203
8.2	Utgångspunkter för kommunal verksamhet och administration	204
8.2.1	Den kommunala självstyrelsen är grundläggande	204
8.2.2	Proportionalitetsprövning	205
8.2.3	Finansieringsprincipen	206
8.2.4	Kommuner och regioner har stor frihet att välja hur verksamheten organiseras	206
8.2.5	God ekonomisk hushållning	207
8.2.6	Vem beslutar om hur kommuner och regioner organiserar sin administration?	207
8.3	Regelverk som påverkar frågeställningen	207
8.3.1	Upphandlingsrättsliga frågor	208
8.3.2	Konkurrensrättsliga frågor	210
8.3.3	Statsstödsregler	211
8.4	Dagens personal- och ekonomiadministration i kommunsektorn	212
8.4.1	Kunskapsläget är begränsat	212
8.4.2	Stor variation i det administrativa stödets organisering	213
8.4.3	Andel löntagare inom kommunsektorns personal- och ekonomiadministration	216
8.4.4	Volymer för administrativa tjänster	219
8.5	Vilket behov verkar finnas?	222
8.5.1	Tidigare initiativ på området	222
8.5.2	Intervjuernas bild av kommunsektorns behov av Statens servicecenters tjänster	224
8.5.3	Sammanfattande iakttagelser om behovet	229
8.6	Utredningens analys och bedömning	230
8.6.1	Bedömning av juridiska förutsättningar	231
8.6.2	Bedömning av övriga förutsättningar	236
8.6.3	Utredningens slutsats	239

9	Konsekvensbeskrivningar.....	241
9.1	Allmänt om utredningens överväganden.....	241
9.2	Ekonomiska konsekvenser.....	242
9.3	Konsekvenser för kommuner.....	246
9.4	Konsekvenser för företag.....	247
9.5	Övriga konsekvenser i kommittéförordningen.....	248
	Referenser	249
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:107.....	255
Bilaga 2	Enkätfrågor.....	263
Bilaga 3	Intervjuguiden.....	275

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat statsförvaltningens effektivitet. I uppdraget ingår även vissa frågor om fortsatt utveckling av samordnade administrativa tjänster. Syftet är att ge underlag för en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter.

Uppdraget omfattar enbart den del av Statens servicecenter som innebär att ge administrativt stöd till myndigheter. Det var grunden för verksamheten när myndigheten bildades den 1 juni 2012. Sedan sommaren 2019 ansvarar servicecentret även för statens nät av lokala servicekontor, men den delen ingår inte i utredningen.

Verksamheten med administrativa tjänster i korthet

Statens servicecenter erbjuder tjänster inom lön, redovisning, e-handel och konsulttjänster åt andra myndigheter. Ungefär 500 av servicecentrets drygt 1 600 anställda arbetar inom verksamheten med administrativa tjänster.

Vid utgången av 2022 var 166 kunder anslutna till verksamheten med administrativa tjänster. En kund kan köpa en eller flera tjänster. År 2022 hade kunderna totalt cirka 116 000 anställda, motsvarande 47 procent av statens anställda. De flesta statliga myndigheter har färre än 500 anställda. Ungefär 90 procent av dessa myndigheter är i dag kunder till servicecentret. Av de myndigheter som har fler än 500 anställda – vilka tillsammans sysselsätter den överväldigande majoriteten av statens anställda – är cirka 50 procent anslutna.

Statens servicecenter ska enligt sin instruktion säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i sin verksamhet. För att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet ska servicecentret konti-

nuerligt samverka med kundmyndigheterna. Det sker på strategisk, taktisk och operativ nivå. Det finns forum för samverkan på respektive nivå. Kontakter med kunderna sker också ofta via servicecentrets kundsupport och operativa kontakter.

Verksamheten med administrativa tjänster finansieras med avgifter, som 2022 gav intäkter på 530 miljoner kronor. Det utgör cirka en tredjedel av Statens servicecenters samlade intäkter, som var närmare 1,5 miljarder kronor 2022. Lönetjänster är det som köps av flest kundmyndigheter (139 myndigheter 2022), följt av tjänster för e-handel (125 myndigheter) och redovisning (80 myndigheter). Lönetjänsterna står för 60 procent av intäkterna i verksamheten med administrativa tjänster och övriga tjänster för 40 procent.

År 2022 gav verksamheten ett överskott på 9,3 miljoner kronor. De ekonomiska resultaten har varit positiva varje år sedan 2017, men var negativa under servicecentrets första fem år. De tidiga årens samlade underskott finansierades genom en räntekontokredit, vilken servicecentret sedan successivt betalat av på. Enligt gällande mål ska Statens servicecenters ekonomi vara i balans senast 2030.

Påverkan på effektiviteten i den statliga administrationen

Syftet med att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till Statens servicecenter var att öka effektiviteten i den statliga administrationen. Detta förväntades ske genom såväl minskade kostnader som mer kvalitativa förbättringar. Den påverkan på statsförvaltningens effektivitet som skett genom centraliseringen av administrativa tjänster till servicecentret har också berört både kostnads- och kvalitetsaspekter.

Utredningens bild är att påverkan på statsförvaltningens effektivitet av inrättandet av Statens servicecenter i huvudsak har berört tre övergripande områden:

- Produktionen av de berörda administrativa tjänsterna
- Systemaspekter
- Myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration

De indikationer som finns på hur statsförvaltningens effektivitet inom dessa tre områden har påverkats av inrättandet av Statens servicecenter är inte entydiga, varken vad gäller effekternas riktning eller storlek. Men utredningens övergripande bedömning är ändå att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter totalt sett har haft en positiv påverkan på statsförvaltningens effektivitet. Denna slutsats bygger på en sammanvägd bedömning av påverkan avseende de tre områdena. I synnerhet för mindre myndigheter har reformen gett ett flertal fördelar av mer kvalitativ karaktär.

Samtidigt menar utredningen att det finns starka skäl som talar för att de samlade besparingar som hittills kunnat göras inte har varit av den omfattning som antogs innan reformen genomfördes.

Utredningen är i grunden positiv till att administrativa tjänster centraliseras i statsförvaltningen. Att återgå till de lösningar som fanns innan Statens servicecenter bildades 2012 framstår heller inte som vare sig realistiskt eller önskvärt enligt utredningens mening. Det finns dock ett antal utmaningar i Statens servicecenters verksamhet som behöver hanteras.

Utmaningar i verksamheten

Utveckling och effektivisering av verksamheten

Utredningen har undersökt myndigheternas syn på Statens servicecenter genom en enkät riktad till hela statsförvaltningen och en omfattande intervjustudie. Allmänt sett bedömer kundmyndigheterna att kvaliteten på servicecentrets tjänster är god eller åtminstone godtagbar. Även om kvalitetsbrister har påtalats av vissa myndigheter. En vanlig synpunkt är också att Statens servicecenters verksamhet har blivit bättre över tid.

Statens servicecenters arbete med att utveckla verksamheten sker i samverkan med kundmyndigheterna. Formerna för samverkan och kundservice förefaller vara rimliga. Däremot behöver innehållet sannolikt förbättras. Inte sällan upplever kunderna Statens servicecenter som ganska fyrkantiga i sina interaktioner med kunderna – med ett starkt fokus på sin inre effektivitet, men med sämre känsla för kundvård och enskilda kunders behov. För att bättre svara upp mot kundernas förväntningar kan det finnas skäl att utveckla kulturen inom servicecentret.

Servicecentret och kunderna som kollektivt tycks ha olika syn på hur en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service bör se ut. Skillnaderna i synsätt kring detta är större än vad utredningen hade förväntat. Regeringen, Statens servicecenter och kundmyndigheterna bör verka för att en större samsyn kan nås.

Utredningen föreslår att regeringen uppdrar till servicecentret att redovisa hur man arbetar med kundvårdsfrågor och lämna förslag på åtgärder som kan utveckla relationen till kundmyndigheterna.

Finansiering av utvecklingsverksamhet

Statens servicecenter ska finansiera alla insatser i verksamheten med administrativa tjänster via avgifter. Det tycks medföra en risk för att större utvecklingsprojekt inte kan genomföras i önskvärd omfattning. Det finns skäl för regeringen att överväga att skjuta till medel och komplettera dagens finansieringsmodell för att förbättra servicecentrets möjligheter att genomföra större utvecklingsprojekt. Det kan exempelvis ske genom en hel eller delvis avskrivning av den låneskuld som Statens servicecenter haft med sig sedan sina tidiga år eller införande av ett särskilt utvecklingsanslag till servicecentret.

Utredningen föreslår att regeringen ger Statens servicecenter i uppdrag att närmare analysera hur dagens finansieringsmodell kan modifieras i syfte att säkerställa att större, samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt kan komma till stånd.

Frågor kring anslutningsprocessen

När en myndighet ska ansluta sig till Statens servicecenter går servicecentret och kunden gemensamt igenom hur det ska ske och hur de fortsatta relationerna ska fungera. Anslutningen är ett omfattande projekt. Att den tar tid och är arbetskrävande ser både servicecentret och kunderna över lag som naturligt.

Enligt utredningen kan vissa förbättringar ske i arbetet med anslutning. Till exempel behöver Statens servicecenter i högre grad säkerställa att den kommande rollfördelningen mellan servicecentret och kundmyndigheten blir helt klargjord under anslutningsprojektet. En väl fungerande anslutningsprocess kräver ett konstruktivt diskussionsklimat mellan de berörda parterna, med förståelse för mot-

sidans argument och ett ömsesidigt givande och tagande. Enligt utredningen är dock inte brister i anslutningsprocessen någon huvudförklaring till att de effektivitetsvinster som uppnåts torde vara mindre än vad som antogs innan servicecentret inrättades.

Metod för uppföljning av effekter

I enlighet med direktiven har utredningen analyserat hur effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter lämpligen kan följas upp. Utgångspunkten har varit ett tidigare förslag från Ekonomistyrningsverket (ESV) om ett nyckeltalsbaserat uppföljningssystem.

Utredningen bedömer att ett fullskaligt, nyckeltalsbaserat uppföljningssystem inte skulle vara en lämplig metod för att följa upp effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Ett sådant system bör därför inte införas.

Om regeringen framöver vill få en samlad bild av hur myndigheternas administrationskostnader och effekterna av centraliseringen till Statens servicecenter utvecklas, så bör det i stället ske genom att exempelvis ESV eller Statskontoret ges i uppdrag att belysa detta. Det kan lämpligen ske om tre–fyra år.

Systemfrågor

Statens servicecenter behöver väl fungerande it-system som stöd i sin verksamhet. Servicecentret har nyligen gjort vissa strategiska vägval i hanteringen av systemfrågor (reducering av antalet använda system och ny anskaffningsstrategi) vilka framstår som vettiga.

Utredningen bedömer att den samlade hantering av systemfrågor som Statens servicecenter kan göra är en av de viktigaste fördelarna med centraliseringen av administrativa tjänster. Servicecentret upphandlar systemlösningar samlat för många myndigheter. Det kan ge mer kostnadseffektiva och säkrare lösningar med bättre funktionalitet. Även byten till nya system kan bli effektivare genom att servicecentret gör det samlat för många myndigheter.

Det är väsentligt att Statens servicecenter på lämpligt sätt förmår hantera kundmyndigheternas önskemål på systemens utformning.

Säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet

Utredningen ska analysera hur Statens servicecenter arbetar med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet och hur det påverkar säkerheten i administrationen hos anslutna myndigheter och i statsförvaltningen som helhet. Utredningen bedömer att servicecentret är väl rustat för att bedriva ett systematiskt arbete med säkerhet och säkerhetsskydd och även gör det i praktiken. Det bidrar både direkt och indirekt till kundmyndigheternas säkerhet.

Statens servicecenter hanterar administrativa tjänster åt många myndigheter. Därmed samlas en stor mängd uppgifter på samma ställe, vilket medför risker. Servicecentret möter dessa risker med åtgärder avseende säkerhet och säkerhetsskydd. De senare inkluderar informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Statens servicecenters internrevision har granskat it-säkerheten och pekat på brister i den interna styrningen och kontrollen. Myndighetens styrelse har beslutat om en åtgärdsplan, resurser har avsatts och ytterligare kompetens inom it-säkerhet har rekryterats. Utredningen bedömer att servicecentret har en god bild av behovet av åtgärder och har intensifierat arbetet med it-säkerheten.

Servicecentrets säkerhetsskyddschef deltar regelbundet i myndighetens ledningsgrupp. Det underlättar för denne att tidigt bidra till lämpliga strategiska vägval för ett väl anpassat säkerhetsskydd.

Statens servicecenter betraktar lönetjänsten som säkerhetskänslig verksamhet på grund av mängden uppgifter som hanteras. Servicecentret kan inte hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i lönetjänsten. Vanliga löneuppgifter kan för det mesta inte bli säkerhetsskyddsklassificerade eftersom det inte finns stöd för sekretess i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Uppgifter som begärs ut ur lönesystemen kan dock omfattas av en sekretessregel i OSL utan att vara säkerhetsskyddsklassificerade. Till exempel kan en begäran av mängduttag skyddas med stöd av 15:2 OSL eller uppgift om enskilda hälsa skyddas med stöd av 21:1 OSL.

Åtgärder för ökad anslutning

Utredningen ska analysera förutsättningarna för ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter. Utredningen bedömer att en ökad anslutning av myndigheter till servicecentret kan

bidra till effektivisering av statsförvaltningens administration. Skälen är i huvudsak desamma som inför servicecentrets bildande 2012. En koncentration av ekonomi- och personaladministrativa tjänster till en aktör förväntas leda till stordrifts- och andra fördelar. Om fler myndigheter ansluts ökar i princip möjligheterna till detta.

Många av de myndigheter som ännu inte är anslutna är dock stora myndigheter. Jämfört med i dag kan det möjligen försvåra för servicecentret att fullt ut tillämpa befintliga standardlösningar vid kommande anslutningar. Därtill kan antas att de största myndigheterna sannolikt är tillräckligt stora för att kunna utvinna betydande stordriftsfördelar i sin administration även när den hanteras i egen regi. Dessa faktorer kan påverka potentialen för att utvinna stordriftsfördelar bland nya kunder av detta slag. Även mixen av köpta tjänster kan ha betydelse. I dag är anslutningen störst till servicecentrets lönetjänster. Det är inte givet att samma möjligheter till stordriftsfördelar kommer att finnas vid en expansion inom övriga tjänster, det vill säga redovisning, e-handel och konsulttjänster.

Enligt direktiven ska utredningens förslag om åtgärder som kan främja en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter i första hand ta sikte på frivilliga överenskommelser. Givet detta är det enligt utredningen i princip samma faktorer som inför bildandet av servicecentret 2012 som kan främja en ökad anslutning. Myndigheterna måste bli övertygade om att deras ekonomi- och personaladministration kommer att fungera minst lika bra, och helst bättre och effektivare, som kund hos Statens servicecenter än i egen regi. Det förutsätter att servicecentret erbjuder tjänster som av myndigheterna upplevs som attraktiva, det vill säga som är kvalitativa och rimligt prissatta.

För att fler stora myndigheter ska ansluta sig torde det krävas mer specialanpassade erbjudanden utifrån deras specifika förutsättningar. Samtidigt behöver Statens servicecenter värna betydelsen av standardisering och möjligheter till stordrift.

Utredningsarbetet har visat att det i praktiken finns vissa variationer vad gäller frågan om ytterligare anslutningar till Statens servicecenter. Vissa myndigheter har arbetat mer aktivt i anslutningsfrågan. Enligt utredningen behöver regeringen utveckla en tydligare och mer enhetlig styrning i frågor som rör anslutning till servicecentret. Värdet av att se statsförvaltningen som en samlad koncern bör beaktas i större utsträckning.

Utredningen ska bedöma om en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till servicecentret skulle vara ändamålsenlig för att få fler att ansluta sig. Utredningen bedömer att så inte är fallet. En sådan regel bör därför inte införas. Enligt utredningen finns det bättre metoder om regeringen vill öka trycket på de myndigheter som inte är kunder till servicecentret att ansluta sig. Det kan exempelvis ske genom förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster eller uppdrag till enskilda myndigheter.

Centralisering av fler tjänster i statsförvaltningen

I uppdraget ingår att analysera om centralisering av ytterligare tjänster till Statens servicecenter kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen. Utredningens bild är att det finns ganska många tjänster där centralisering till en aktör i staten sannolikt skulle kunna öka statsförvaltningens samlade effektivitet. Det handlar främst om tjänster som kräver kompetenser eller resurser som det inte är givet att alla myndigheter, i synnerhet inte de mindre, kan eller bör upprätthålla på egen hand. Eventuella förslag om att centralisera en specifik tjänst behöver dock föregås av en mer ingående analys av förutsättningarna i det enskilda fallet, till exempel av marknadsförhållandena, än vad utredningen kunnat göra.

Om en tjänst centraliseras i statsförvaltningen bör den enligt utredningen helst föras till någon myndighet som redan har kompetens och utför uppgifter inom området. Om ytterligare tjänster ska centraliseras till Statens servicecenter bör de därför knyta an till servicecentrets kärnkompetens, det vill säga att ha kunskap om ekonomi- och personaladministrativa frågor och att storskaligt kunna utföra tjänster inom detta område.

I dagsläget tycks servicecentret vara i en viss konsolideringsfas där befintliga tjänster utvecklas och befintliga och planerade anslutnings- och migreringsprojekt genomförs. Det finns därför skäl att avvakta med att eventuellt tillföra servicecentret nya arbetsuppgifter inom områden där man i dag inte är verksam.

Förutsättningar för anslutning av kommuner och regioner

I uppdraget ingår att analysera och bedöma förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Utredningens slutsats är att det för närvarande inte finns skäl för regeringen eller Statens servicecenter att eftersträva en sådan lösning. För det talar flera skäl:

- Kommuner och regioner tycks ha litet behov och intresse av att kunna ansluta sig till servicecentrets administrativa tjänster.
- De rättsliga förutsättningarna är inte gynnsamma.
- För Statens servicecenter skulle det vara en ny och riskfylld verksamhet att leverera tjänster till kommuner och regioner.

Om kommunsektorn framöver ser behov av mer centraliserade lösningar för sin personal- och ekonomiadministration, så framstår det mer naturligt att initiativet i första hand tas inom kommunsektorn, till exempel inom ramen för samarbetet i Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel ges först en bakgrund till utredningsuppdraget (1.1). Därefter beskrivs utredningens direktiv (1.2) och genomförande (1.3). Slutligen redogörs för betänkandets disposition (1.4).

1.1 Bakgrund

Statens verksamhet ska bedrivas på ett effektivt sätt. Kraven på effektivitet framgår av bland annat budgetlagen (2011:203) och myndighetsförordningen (2007:515). För att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i staten inrättade regeringen för cirka tio år sedan myndigheten Statens servicecenter. Detta efter förslag av Servicecenterutredningen.¹ Statens servicecenter inledde sin verksamhet den 1 juni 2012.

Enligt sin instruktion² har Statens servicecenter till uppgift att efter överenskommelse med andra myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Statens servicecenter ska i sin verksamhet säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Myndigheten ska även kontinuerligt samverka med de myndigheter som nyttjar tjänsterna i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet. I förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster regleras därtill att ett antal myndigheter ska vara anslutna till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster och e-handelstjänster.

För ett par år sedan granskade Riksrevisionen regeringens åtgärder för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärn-

¹ SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter. Betänkande av Servicecenterutredningen.

² Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

verksamhet i staten. I sin rapport³ rekommenderade Riksrevisionen regeringen att utvärdera hur införandet av Statens servicecenter har påverkat de administrativa kostnaderna inom staten och ta ställning till hur reformen bör drivas vidare.

I den skrivelse som lämnades till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport (skr. 2020/21:218) aviserade regeringen att den avsåg att följa upp och utvärdera hur införandet av samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen, i vilken utsträckning det har inneburit besparingar av administrativa kostnader inom staten samt hur förutsättningarna för myndigheter att effektivisera sin administration har påverkats.

1.2 Uppdraget enligt direktiven

Utredningens direktiv (dir. 2022:107) antogs av regeringen i juli 2022. I sammanfattning består uppdraget i att utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat statsförvaltningens effektivitet. I uppdraget ingår även att utreda vissa frågor om fortsatt utveckling av samordnade administrativa tjänster. Syftet är att ge underlag för en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter.

Uppdraget omfattar fem huvudfrågeställningar. Nedan återges dessa (i kursiv) samt de delfrågor som enligt direktiven ska behandlas under respektive huvudfrågeställning.

- *Hur har centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter påverkat effektiviteten i den statliga administrationen?* Här ska belysas hur effektiviteten och kostnaderna har påverkats i den statliga administrationen, såväl som helhet som för myndigheter med olika storlek och verksamhet. Vidare ska en analys göras av Statens servicecenters arbete med att utveckla och effektivisera sin verksamhet samt att tillhandahålla och stödja anslutna myndigheter med administrativa tjänster. Det ingår också att utvärdera hur servicecentret arbetar för att uppnå en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i sina tjänster. I denna del av uppdraget ingår även att utvärdera det analys- och förberedelse-

³ Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.

arbete inför anslutning till Statens servicecenters tjänster som anslutande myndigheter och servicecentret vidtagit och belysa eventuella målkonflikter mellan enskilda myndigheters anpassningar och effektivitetsvinster för staten som helhet. Slutligen ska utredningen föreslå en metod för uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter.

- *Hur fungerar Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet?* Denna analys ska enligt direktiven göras mot bakgrund av att omvärldsförändringar och ett försämrat säkerhetspolitiskt läge har medfört att behovet av arbete med säkerhetsskydd och informationssäkerhet hos statliga myndigheter har ökat.
- *Hur kan en ökad anslutning till Statens servicecenter ske och hur kan ytterligare tjänster hos myndigheten införas?* Utredningen ska föreslå åtgärder som kan främja en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter, i första hand via frivilliga överenskommelser. Vidare ska vi ta ställning till om centralisering av ytterligare tjänster till Statens servicecenter kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen och i så fall föreslå vilka. Utredningen ska även ta ställning till om en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter vore ändamålsenlig för att få fler myndigheter att ansluta sig till servicecentret, och om så bedöms vara fallet föreslå en enhetlig modell för detta. Vid behov ska även nödvändiga författningsförslag lämnas.
- *Vilka förutsättningar finns för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster?* Här ingår att analysera rättsliga och andra förutsättningar för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Analysen ska bland annat avse konkurrensrätt, upphandlingsrätt och EU:s statsstödsregler. Enligt direktiven ska vi bedöma den potentiella volymen för var och en av Statens servicecenters tjänster som en möjlig anslutning för kommuner och regioner skulle innebära, och beskriva de för- och nackdelar, inklusive säkerhetsmässiga sådana, som finns för kommuner och regioner med att kunna använda sig av servicecentrets tjänster. Utredningen ska också beräkna de finansiella effekterna för kommuner, regioner och staten.

- *Konsekvensbeskrivningar.* I detta ingår att analysera konsekvenser i enlighet med vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474). Enligt direktiven ska utredningen därtill särskilt beskriva de lämnade förslagets konsekvenser för den kommersiella marknaden för administrativa stödsystem och aktörerna på denna marknad.

I bilaga 1 återges utredningens direktiv i sin helhet.

1.3 Utredningens genomförande

Det bör poängteras att utredningens uppdrag enbart omfattar den del av Statens servicecenter som innebär att ge administrativt stöd till myndigheter. Sedan sommaren 2019 har Statens servicecenter även en annan verksamhet – att ansvara för statens nät av lokala servicekontor. Verksamheten med servicekontor omfattas dock inte av utredningen, även om den beskrivs kortfattat i kapitel 3.

I linje med de riktlinjer som ges i direktiven har utredningsarbetet i mycket kommit att kretsa kring tre övergripande frågeställningar:

- För det första har utredningen sökt belysa hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen.
- För det andra har utredningen sökt analysera vilka faktorer som har bidragit till den utveckling som har skett av effektiviteten i den statliga administrationen sedan Statens servicecenter inrättades. I huvudsak handlar det om tre typer av faktorer: Statens servicecenters agerande, övriga myndigheters agerande samt andra omständigheter som påverkat utvecklingen. Till de senare hör till exempel hur kraven på statens administrativa verksamhet i övrigt har utvecklats, regeringens styrning och den teknologiska utvecklingens betydelse.
- För det tredje har utredningen utifrån de slutsatser som dragits i utvärderingen av centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter analyserat hur verksamheten bör utvecklas framåt.

Som underlag för arbetet har utredningen tagit del av en stor mängd skriftligt material (se referenslista). För att få en bred bild av hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter

har påverkat statsförvaltningen och dess effektivitet har utredningen också genomfört en enkätundersökning bland samtliga statliga myndigheter. Enkätens genomförande och resultat beskrivs närmare i kapitel 4. Utredningen har även analyserat personalstatistik från Arbetsgivarverket.

Vidare har utredningen inhämtat synpunkter vid olika möten med ett stort antal intressenter. Dels har fyra möten hållits med utredningens expertgrupp, dels har utredningen haft bilaterala kontakter med ett 60-tal organisationer (inkluderande totalt cirka 100 personer). Utredningen har haft ett flertal möten med Statens servicecenter. Vidare har utredningen intervjuat ett 30-tal statliga myndigheter om deras syn på Statens servicecenter (se kapitel 4). Utredningen har också haft kontakt med några myndigheter utifrån deras expertroller, främst Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Konkurrensverket, Säkerhetspolisen och Upphandlingsmyndigheten.

Utredningen har också haft en dialog med ett urval av kommuner och regioner. Totalt har synpunkter inhämtats från nio kommuner och tre regioner (se kapitlen 6 och 8).

I enlighet med direktiven har utredningen också i vissa frågor samrått med Ekonomistyrningsverket respektive Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt har vad gäller säkerhetsfrågor inhämtat synpunkter från berörda tillsynsmyndigheter enligt säkerhetskyddslagen (2018:585).

Huvuddelen av utredningens arbete har utförts av den särskilde utredaren och huvudsekreteraren, vilka har deltagit under hela utredningstiden. Under delar av utredningstiden har även några andra personer varit knutna till utredningen och arbetat med vissa av utredningens frågor. Det handlar om följande:

- Nils Svartz, tidigare överdirektör vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, var under perioden februari–april 2023 knuten till utredningens sekretariat och analyserade frågan om hur Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetskydd och it- och informationssäkerhet fungerar.
- Li Björk Dronjak, departementssekreterare vid Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning, biträdde under perioden januari–maj 2023 utredningen med analyser av de juridiska frågor som ingår i uppdraget.

- Genom så kallat stabsbiträde biträdde Statskontoret under perioden oktober 2022–april 2023 utredningen i genomförandet av enkätundersökningen och i arbetet med frågan om vilka förutsättningar som finns för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Statskontorets stabsbiträde utfördes av utredarna Max Dahlbäck (enkäten) och Rasmus Firon (övriga delar).

Kvantitativa uppgifter i betänkandet – om Statens servicecenters verksamhet med mera – avser främst utvecklingen till och med 2022. Såvitt utredningen kan bedöma har utvecklingen under 2023 inte varit sådan att den bild som förmedlas har förändrats på något påtagligt sätt. Eventuella undantag från detta framgår av den löpande texten.

1.4 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. I *kapitel 2* beskrivs tidigare utredningsarbete inom området samt motsvarande verksamhet i övriga nordiska länder. *Kapitel 3* innehåller en redogörelse för Statens servicecenter och dess verksamhet, med fokus på administrativa tjänster. I *kapitel 4* redovisas vad som framkommit i utredningens enkät- och intervjuundersökningar bland de statliga myndigheterna och analysen av personalstatistik. I *kapitel 5* redovisas utredningens analys av hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen samt utmaningar som behöver hanteras för att effektiviteten fortsatt ska kunna förbättras. *Kapitel 6* behandlar frågor om Statens servicecenters arbete med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet. *Kapitel 7* tar upp frågor kring ökad anslutning till Statens servicecenter och förutsättningar för att centralisera fler tjänster i statsförvaltningen. I *kapitel 8* analyseras förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Slutligen behandlas förslagens konsekvenser i *kapitel 9*.

Som bilagor till betänkandet har fogats en referenslista, utredningens direktiv samt sammanställningar av de frågor som ställts i enkät och intervjuer.

2 Tidigare utredningar och övriga nordiska länder

I det här kapitlet redogörs för tidigare utredningsarbete inom området (2.1) samt hur motsvarande verksamhet är organiserad och styrs i övriga nordiska länder (2.2).

2.1 Tidigare utredningsarbete inom området

Som framgått av kapitel 1 föregicks inrättandet av Statens servicecenter 2012 av det arbete som gjorts av Servicecenterutredningen.¹ Denna, liksom ett antal andra utredningar av både tidigare och senare datum, är av relevans för den här utredningen. I detta avsnitt sammanfattas vad som framkommit i det berörda materialet. Fokus ligger på iakttagelser och överväganden med bäring på utredningens frågor.

2.1.1 Ekonomistyrningsverket 2007 och E-delegationen 2009

Vid tiden före inrättandet av Statens servicecenter hanterade en majoritet av de statliga myndigheterna hela eller huvuddelen av sin administrativa stödverksamhet i egen regi. Flera av de myndigheter som hade ombildats till rikstäckande så kallade enmyndigheter, till exempel Skatteverket och Försäkringskassan, hade dock koncentrerat sin administrativa verksamhet. Därtill tillhandahöll Kammarkollegiet tjänster inom ekonomi- och personaladministration till ett åttiotal mindre myndigheter – en verksamhet som hade bedrivits sedan lång tid tillbaka. Till viss del förekom också att myndigheter

¹ SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter. Betänkande av Servicecenterutredningen.

upphandlade delar av det administrativa stödet, om än i begränsad omfattning.

I slutet av 00-talet redovisade såväl Ekonomistyrningsverket (ESV) som E-delegationen² bedömningar som visade på en betydande effektiviseringspotential och kvalitativa fördelar med en koncentration av administrativ stödverksamhet inom statsförvaltningen, framför allt inom ekonomi- och personaladministration.

ESV uppskattade i en rapport 2007 att det fanns en potential för besparingar inom statsförvaltningen på åtminstone 25–35 procent med hjälp av servicecenterlösningar – även om detta sades vara beroende av hur dessa lösningar utformades och implementerades.³ Rapportens beräkningar var överslagsmässiga och baserades på tidigare erfarenheter av servicecenter och en uppskattning av andelen ekonomi- och personaladministration i statsförvaltningen med stöd av BESTA-statistiken.⁴ ESV bedömde den årliga besparingspotentialen i statsförvaltningen, exklusive de stora myndigheterna som redan hade inrättat interna servicecenter, till 650–900 miljoner kronor. Besparingen handlade primärt om minskat personalbehov inom administration, inklusive overhead- och lokalkostnader.

E-delegationen uppskattade i ett betänkande 2009 att det fanns en besparingspotential för gemensamma administrativa verksamhetsstöd för statsförvaltningen på mellan 500 och 1 200 miljoner kronor per år.⁵ Detta motsvarade en kostnadsbesparing på ungefär 30 procent av de dåvarande kostnaderna. Även denna beräkning var tämligen överslagsmässig.

I sin rapport menade ESV att initiativen i staten för att uppnå en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster initialt borde avse det ekonomi- och personaladministrativa området. ESV pekade dock även på andra tjänster som på sikt med fördel skulle kunna hanteras mer koncentrerat i statsförvaltningen. I första hand antogs det kunna handla om tjänster i nära anslutning till bastjänsterna inom ekonomi- och personaladministration, till ex-

² E-delegationen var en expertgrupp inom e-förvaltning som regeringen inrättade 2009 och som arbetade till 2015. Medlemmarna i E-delegationen skapade sedan eSamverkansprogrammet (eSam) där de fortsatt att samverka i frivillig form.

³ Ekonomistyrningsverket (ESV 2007:33) Gemensamma lösningar för effektivare administration.

⁴ BESTA (BEfattningsgruppering för STATistik) är Arbetsgivarverkets statistik om de anställda i staten.

⁵ SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Betänkande av E-delegationen.

empel mer avancerade och myndighetsanpassade sammanställningar och analyser samt service avseende bland annat e-inköp, resehantering och rekrytering. Därtill framfördes idéer även om gemensam it-drift och olika specialistområden där framför allt minde myndigheter kan ha svårt att rekrytera och behålla specialister med spetskompetens. I rapporten angavs som exempel på det senare bland annat upphandlingsstöd, extern och intern information och kommunikation samt juridik.

Vidare menade ESV att det vid en utveckling mot ökad koncentration av vissa tjänster – och inrättande av servicecenter – i staten borde ske en kontinuerlig uppföljning av kostnadsutvecklingen med hjälp av standardiserade gemensamma nyckeltal. Sådana nyckeltal skulle enligt ESV kunna fylla flera roller, till exempel att fastlägga utgångsläget innan en myndighet förs över till ett servicecenter, följa upp kostnader och kvalitet i servicecenterverksamheten, följa kostnaderna för det samlade administrativa stödet och OH-kostnaderna vid myndigheterna och följa upp den beräknade besparingspotentialen på aggregerad nivå.⁶

2.1.2 Servicecenterutredningen (SOU 2011:38)

Mot bakgrund av bland annat de rapporter som redovisats av ESV och E-delegationen bedömde regeringen i 2010 års förvaltningspolitiska proposition⁷ att det fanns möjligheter till effektivisering inom det ekonomi- och personaladministrativa området i statsförvaltningen genom en koncentration av administrativ stödverksamhet.

Hösten 2010 tillsatte regeringen därför en särskild utredare med uppdrag att förbereda bildandet av ett myndighetsgemensamt servicecenter som skulle erbjuda tjänster inom i första hand ekonomi- och personaladministration till statliga myndigheter. I direktiven angavs bland annat att verksamheten inledningsvis skulle bygga på lämpliga delar av det administrativa verksamhetsstöd som vid tiden fanns vid Skatteverket. Vidare angavs att verksamheten skulle bedrivas i myndighetsform och finansieras med avgifter från de myndig-

⁶ I november 2010 gav regeringen också i uppdrag till ESV att föreslå en uppsättning administrativa nyckeltal, ta fram en modell för nytto- och kostnadsbedömning och att bistå med stöd till Servicecenterutredningen under denna utrednings analysfas. ESV redovisade arbetet i rapporten Metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheten – Servicecenteruppdraget (ESV 2011:3).

⁷ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

heter som nyttjar servicecentrets tjänster. I direktiven angavs också som en övergripande målsättning att anslutande myndigheters kostnader för de ekonomi- och personaladministrativa tjänster som tillhandahölls av servicecentret skulle minska med i genomsnitt 30 procent över en period på tre till fem år.

I enlighet med direktiven genomfördes Servicecenterutredningen i två etapper. I den första etappen analyserades och lämnades förslag på lämpliga verksamheter, organisation, finansiering med mera. I den andra etappen hade utredningen i uppdrag att genomföra bildandet av servicecentret. Som framgått startade Statens servicecenter sin verksamhet den 1 juni 2012.

Analysetappen avrapporterades i ett betänkande i maj 2011.⁸ Förslagen i detta följde i huvudsak de riktlinjer som angetts i direktiven. Således lämnade utredningen bland annat förslag om tjänsteutbud för servicecentret inom ekonomi- och personaladministration, och om att verksamheten skulle bedrivas i myndighetsform och finansieras med avgifter. Utöver att bygga på verksamhet vid Skatteverket föreslog utredningen dock att även delar i Försäkringskassans verksamhetsstöd borde ingå. Utredningen föreslog att servicecentret initialt skulle ligga kvar på de orter där Skatteverkets och Försäkringskassans verksamhetsstöd bedrevs, det vill säga Gävle respektive Östersund.

Servicecenterutredningen bedömde också i vilken takt myndigheter skulle kunna ansluta. I servicecentrets inledningsfas bedömdes att ungefär en handfull myndigheter skulle kunna ingå, och att målet därefter borde vara att omkring 25 myndigheter (eller motsvarande 25 procent av alla statligt anställda) skulle kunna ansluta sig under perioden 2012–2015. Vidare föreslogs att myndigheters anslutning till servicecentret i första hand skulle ske på frivillig basis. Enligt utredningen skulle en utgångspunkt dock vara att myndigheter som inte vill ansluta sig måste visa att den aktuella verksamheten sköts minst lika effektivt i egen regi eller på annat sätt.

Utredningen framhöll också att servicecentrets tjänstekatalog på sikt borde breddas. Enligt utredningen borde följande tjänsteområden övervägas som tjänster i servicecentret på längre sikt: genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar, e-arkiv och e-

⁸ SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter. Betänkande av Servicecenterutredningen.

diarium, fortsatt utveckling av personaladministration, kontorsstöd, it-stöd samt e-legitimationer.

Regeringen gav i november 2011 riktlinjer för utredningens andra etapp genom tilläggsdirektiv.⁹ Där angavs att det fortsatta arbetet för utredningen skulle handla om att vidta de åtgärder som krävdes för att servicecentret skulle kunna inleda sin verksamhet den 1 juni 2012. I detta låg bland annat att utredningen skulle föreslå instruktion och regleringsbrev för den nya myndigheten, lämna budgetunderlag och verksamhetsplan, besluta om myndighetens organisation, ingå nödvändiga avtal för myndighetens räkning samt bemanna myndigheten. Arbetet med Servicecenterutredningens andra etapp redovisades i olika promemorior.¹⁰

2.1.3 Riksrevisionen 2016

Åren 2015–16 gjorde Riksrevisionen en granskning av Statens servicecenter.¹¹ Syftet var att undersöka om myndigheten sedan sin start 2012 hade bidragit till att effektivisera den administrativa stödverksamhet som övertagits från anslutna myndigheter, och vilka förklaringar som fanns till de resultat som Statens servicecenter uppnått. En ambition var även att belysa hur myndigheter som inte var anslutna såg på sina förutsättningar att ansluta sig. Granskningen byggde i första hand på en enkät bland de statliga myndigheterna och fördjupade intervjuer med tio utvalda myndigheter.

Riksrevisionen framhöll bland annat att Statens servicecenter nått det mål som dittills hade gällt beträffande anslutningsgrad (25 procent av det totala antalet anställda i staten), men att det främst var mindre myndigheter som hade anslutit sig och att servicecentrets möjligheter att effektivisera därför varit sämre än planerat. Vidare angav Riksrevisionen att regeringens styrning av myndigheters anslutning till Statens servicecenters tjänster inledningsvis varit begränsad.

Riksrevisionen pekade också på att Statens servicecenter arbetade aktivt med att standardisera sina tjänster för att på så vis åstadkomma

⁹ Kommittédirektiv 2011:99, Tilläggsdirektiv till Utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration (Fi 2010:08).

¹⁰ Exempelvis föreslogs instruktion och regleringsbrev i promemorian Servicecenterutredningen (2012) Avrapportering till Socialdepartementet den 15 mars 2012.

¹¹ Riksrevisionen (RiR 2016:19) Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?

stordriftsfördelar och effektiviseringar. Detta sades dock vara lättare för de lönerelaterade tjänsterna än för de ekonomirelaterade tjänsterna, bland annat därför att de senare inte är lika transaktionsintensiva. I rapporten angavs att Statens servicecenter bedömde att många myndigheter hade ett relativt stort arbete kvar för att nå den grad av standardisering som underlättar en anslutning till servicecentret. Av detta drog Riksrevisionen slutsatsen att Statens servicecenter måste ställa tydliga krav på myndigheterna innan dessa ansluter sig för att kunna uppnå effektiviseringar.

Sammantaget bedömde Riksrevisionen att det var oklart om Statens servicecenters produktivitet totalt sett hade ökat och att servicecentrets förutsättningar att effektivisera sin verksamhet var ojämna och bara delvis kunde påverkas av myndigheten själv. Därtill konstaterade Riksrevisionen att Statens servicecenter haft otillräckliga förutsättningar att starta och bedriva sin verksamhet effektivt, bland annat därför att det förekommit vissa svårigheter kring upphandlingen av ramavtal för ekonomi- och personaladministrativa system i staten.

Riksrevisionens enkät visade att myndigheterna i varierande grad var nöjda med kvaliteten i Statens servicecenters tjänster. En majoritet av myndigheterna var nöjda med de löne- och ekonomirelaterade tjänsterna medan de var mindre nöjda med e-handelstjänsten. Enligt enkäten ansåg många myndigheter också att anslutningen till Statens servicecenter varken hade ökat deras effektivitet eller minskat deras administrationskostnader. Många myndigheter uppgav att de haft svårt att uppnå interna besparingar, exempelvis genom att frigöra personal.

2.1.4 Statens servicecenter 2017

I januari 2016 gav regeringen Statens servicecenter i uppdrag att analysera och föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som kan vara lämpliga att bedriva samordnat i staten och utanför storstadsområdena. Arbetet slutredovisades i april 2017.¹²

Statens servicecenters analys av tänkbara områden som skulle kunna bedrivas effektivare genom samordning i statsförvaltningen

¹² Statens servicecenter (2017) Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner. Slutrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner.

tog bland annat sin utgångspunkt i de idéer om ytterligare tjänster att samordna som tidigare diskuterats av Servicecenterutredningen (se avsnitt 2.1.2).

Inom ramen för utredningen analyserade Statens servicecenter ett tiotal myndighetsfunktioner, som främst avsåg olika typer av verksamhetsstöd.¹³ I slutrapporten gjordes bedömningen att i stort sett samtliga av dessa skulle vara möjliga att samordna, koncentrera och omlokalisera, men att en sådan åtgärd framför allt skulle vara lämplig för följande myndighetsfunktioner:

- Myndigheters it-drift
- Statliga lokala servicekontor
- Operativt upphandlingsstöd
- Förvaltningsjuridiskt stöd
- Ytterligare tjänster inom Statens servicecenters arbete med ekonomiadministration.

Inom flera av de områden där Statens servicecenter lämnade förslag har förändringar sedan skett. Till exempel ansvarar Statens servicecenter sedan sommaren 2019 för de statliga lokala servicekontoren, medan frågan om myndigheters it-drift har utretts i särskild ordning.¹⁴ Flera av de andra idéer som presenterades i rapporten har däremot inte föranlett några förslag från regeringens sida.

2.1.5 Riksrevisionen 2021

Åren 2019–21 granskade Riksrevisionen regeringens åtgärder för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet i staten.¹⁵ Granskningen omfattade de tre områden som enligt Riksrevisionen i huvudsak omfattas av regeringens åtgärder för effekti-

¹³ Statens servicecenter gjorde mer omfattande analyser av följande områden: myndigheters it-drift, statliga lokala servicekontor, reseadministration, fordonshantering, rekrytering, utbildning, fordringshantering, operativt upphandlingsstöd, förvaltningsjuridiskt stöd, kontorsstöd samt ytterligare tjänster avseende ekonomiadministration. Därtill diskuterades följande områden mer översiktligt i slutrapporten: e-legitimationer, beklädnadsfrågor, kommunikationstjänster, utredningsstöd och myndigheters lokalförsörjning.

¹⁴ SOU 2021:97 Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. Slutbetänkande av It-driftsutredningen.

¹⁵ Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.

vare administration, nämligen digitalisering, centraliserade tjänster och utvecklad styrning.

I det här sammanhanget är det främst iakttagelserna kring införandet av centraliserade tjänster som är av intresse. Denna åtgärd syftar till att uppnå stordriftsfördelar genom att samla delar av den administration som utförs inom staten på samma plats. Enligt Riksrevisionen är bildandet av Statens servicecenter 2012 den största åtgärden på det här området.

I rapporten framhölls att Statens servicecenter vid tiden för granskningen endast hanterade hälften av statens löneutbetalningar. Riksrevisionen hade också funnit indikationer på att de resurser som frigjorts till följd av stordriftsfördelar och ökande kostnadseffektivitet i servicecentrets tjänster inte resulterat i en högre andel kärnverksamhet inom staten.

I granskningen gjorde Riksrevisionen en analys av personalstatistik för 204 myndigheter, vilken visade att kärnverksamhetens andel av personalstyrkan hade minskat sedan 2010. Skälet var enligt Riksrevisionen främst att antalet anställda på olika chefsbefattningar hade ökat, men även att myndigheter som stöder och leder annan offentligt finansierad verksamhet hade växt under perioden.

Under den undersökta perioden hade det enligt Riksrevisionen också skett betydande förändringar av administrationens utformning. Vissa enklare administrativa arbetsmoment hade överförts från administrativ personal till chefer och medarbetare inom andra delar av verksamheten. Samtidigt ökade andelen personal som utför kvalificerade administrativa arbetsuppgifter snabbt.

Riksrevisionens bild var att administrationen snarare hade ökat än minskat sedan 2010. Riksrevisionen hade även sett indikationer på att resurser som frigörs när administrativa arbetsmoment effektiviseras inte resulterar i mer kärnverksamhet, utan i stället används för att tillhandahålla mer kvalificerat administrativt stöd. Som exempel på det senare nämndes att fler personer arbetar med bland annat juridiskt stöd, kommunikation och upphandling.

2.2 Övriga nordiska länder

Statliga servicecenter för ekonomi- och personaladministration finns även i övriga nordiska länder. De berörda organisationerna är:

- Danmark: Statens administration
- Finland: Palkeet (Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning)
- Island: Fjársýsla ríkisins (FJS, ungefär ”statskassan”)
- Norge: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

I detta avsnitt beskrivs översiktligt hur dessa aktörers verksamheter är organiserad och styrs med mera.¹⁶

2.2.1 Grundande och organisatorisk hemvist

Servicecenterutredningen beskrev i sitt betänkande¹⁷ hur så kallade Shared Service Centers växt fram i Sverige, det vill säga den typ av aktörer som Statens servicecenter är ett exempel på. Enligt Servicecenterutredningen utvecklades sådana lösningar från mitten av 1990-talet till en etablerad verksamhetslösning för stödfunktioner hos många större koncerner inom privat näringsliv, medan det i statsförvaltningen framför allt skedde under 00-talets senare del när gemensamma verksamhetsstöd inrättades inom många större myndigheter. De gemensamma verksamhetsstöd som hade etablerats hos Skatteverket och Försäkringskassan kom sedan att bilda grunden för Statens servicecenter när myndigheten inrättades 2012.

Motsvarande utveckling tycks ha skett även i övriga Norden under denna tid. Således bildades norska DFØ 2004, finska Palkeet 2010 och danska Statens administration 2011, medan den organisation som hyser det isländska servicecentret har funnits längre. I likhet med i Sverige byggdes verksamheten i flera fall också upp kring motsvarande verksamhet som fanns etablerad sedan tidigare, till exempel bildades finska Palkeet genom sammanslagning av fyra olika

¹⁶ Avsnittet bygger på information från de berörda organisationernas webbplatser samt ett samtal med företrädare för finska Palkeet.

¹⁷ SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter. Betänkande av Servicecenterutredningen.

servicecenter som riktade sig till olika delar av den finska statsförvaltningen.

I Sverige hade Statens servicecenter från början en renodlad roll som servicecenter inom ekonomi- och personaladministration, vilket förändrades när myndigheten från sommaren 2019 även gavs i uppgift att ansvara för statens nät av lokala servicekontor. Bland de nordiska systerorganisationerna varierar verksamhetsbredden. Finska Palkeet och danska Statens administration är i första hand servicecenter inom ekonomi- och personaladministration, med vissa angränsande tjänster. Från början gällde det i huvudsak även för norska DFØ, men på senare år har DFØ:s roll breddats och man ansvarar nu även för bland annat upphandling inom norsk offentlig sektor. Även isländska FJS har en mer omfattande portfölj.

Liksom i Sverige sorterar Statens servicecenters samtliga nordiska systerorganisationer under sina länders finansministerier.

2.2.2 Verksamhetens inriktning

I huvudsak förefaller de statliga servicecentren för ekonomi- och personaladministration i övriga nordiska länder att erbjuda motsvarande tjänsteutbud som Statens servicecenter i Sverige. Det normala tycks också vara att verksamheten bygger på en liknande beställar-/utförarrelation som Statens servicecenter, bland annat med innebörden att den närmare inriktningen på tjänsterna i det enskilda fallet regleras genom överenskommelser mellan parterna.

Grunden för anslutning varierar mellan de olika nordiska länderna. Exempelvis är det i Norge i princip frivilligt att vara kund hos servicecentret, medan tvång i princip råder för statliga myndigheter i Finland. I sammanhanget bör dock påpekas att somliga institutioner som i Sverige är statliga myndigheter inte omfattas av tvånget, till exempel universiteten och motsvarigheten till Försäkringskassan i Finland.

Hur kunderna betalar för tjänsterna varierar. I Danmark och Finland finansieras verksamheten – i likhet med i Sverige – genom att kunderna erlägger avgifter för tjänsterna, baserat på full kostnadsäckning. I Norge är det däremot avgiftsfritt att använda tjänsterna. När ett norskt ämbetsverk blir kund hos servicecentret görs i stället

en budgetöverföring till servicecentret genom vilken tjänsterna finansieras.¹⁸

Även andra exempel på anslagsfinansiering finns bland de nordiska länderna – till skillnad mot Statens servicecenter vars verksamhet för administrativ service är helt avgiftsfinansierad. Till exempel får finska Palkeet ett årligt anslag från finansministeriet för att finansiera större utvecklingsprojekt. Det har exempelvis getts för framtagande av ett nytt digitaliserat system för rekrytering. Anslaget storlek varierar över åren beroende på berörda projekts omfattning, men upp till cirka 5 miljoner Euro förekommer. För varje projekt finns en styrgrupp där Finansministeriet har en representant.

Graden av kundanslutning till Statens servicecenters nordiska systerorganisationer förefaller vara hög. Exempelvis anger DFØ på sin hemsida att de tillhandahåller löne- och redovisningstjänster till drygt 90 procent av den norska staten. I inget av övriga nordiska länder är dock 100 procent av statens institutioner anslutna som kunder till det statliga servicecentret för ekonomi- och personaladministration. I likhet med Statens servicecenter tycks deras nordiska systerorganisationer också arbeta kontinuerligt för att försöka öka anslutningsgraden.

¹⁸ Uppgiften om avgiftsfrihet i Norge är hämtad från den finska regeringens proposition (RP 281/2018) till riksdagen med förslag till lag om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning och till lag om ändring av 2 § i lagen om statskontoret.

3 Statens servicecenters verksamhet

I det här kapitlet beskrivs Statens servicecenter och dess verksamhet. Framställningen är rent deskriptiv. Först redogörs översiktligt för myndighetens samlade verksamhet och organisation (3.1). Därefter ges en mer detaljerad beskrivning av den del av Statens servicecenter som är i fokus för den här utredningen, det vill säga verksamheten med administrativa tjänster (3.2).¹

3.1 Övergripande om verksamhet och organisation

3.1.1 Uppgifter enligt instruktionen

Statens servicecenter har två övergripande uppgifter.

- Att erbjuda administrativa tjänster till andra myndigheter.
- Att erbjuda privatpersoner och företagare lokal statlig service på servicekontor runt om i landet.

Enligt Statens servicecenters instruktion² avser den förstnämnda uppgiften att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. I instruktionen anges att Statens servicecenter därtill får tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt andra än myndigheter i enlighet med de överenskommelser som myndigheten har övertagit från Kammarkollegiet.

¹ Beskrivningen bygger främst på material från Statens servicecenters webbplats och myndighetens årsredovisningar med mera.

² Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

Vad gäller servicekontorsverksamheten anges i instruktionen att myndigheten ska ingå serviceavtal med de myndigheter som regeringen bestämmer om att för dessa myndigheters räkning utföra uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Enligt instruktionen får myndigheten även ingå serviceavtal med andra myndigheter. Denna verksamhet ska enligt instruktionen bedrivas vid servicekontor.

Från och med oktober 2022 är Statens servicecenter beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I instruktionen finns också vissa riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. Där anges att Statens servicecenter i sin verksamhet ska säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Vidare anges att servicecentret kontinuerligt ska samverka med de myndigheter som nyttjar dess tjänster i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet. Likaså ska Statens servicecenter samverka om verksamheten vid servicekontoren med de myndigheter som det ingått serviceavtal med.

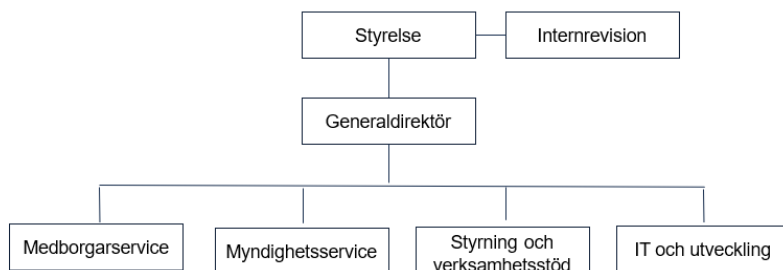
3.1.2 Verksamhetens omfattning, organisation och lokalisering

År 2022 uppgick Statens servicecenters samlade intäkter till närmare 1,5 miljarder kronor. Av detta kom drygt en tredjedel från verksamheten med administrativa tjänster till andra myndigheter och knappt två tredjedelar från verksamheten med de lokala servicekontoren.

Finansieringen skiljer sig mellan de två verksamhetsdelarna. Verksamheten med administrativa tjänster är avgiftsfinansierad, medan verksamheten med lokal statlig service i huvudsak är anslagsfinansierad.

Under 2022 hade Statens servicecenter 1 608 anställda i medeltal, motsvarande 1 408 årsarbetskrafter. Av personalen arbetade detta år 59 procent i servicekontorsverksamheten, 29 procent med administrativa tjänster åt andra myndigheter och 12 procent med stöd och ledning.

Statens servicecenter leds av en styrelse. Från och med den 1 januari 2023 är organisationen indelad i fyra verksamhetsområden under generaldirektören, enligt nedan.

Figur 3.1 Statens servicecenters organisation

Statens servicecenter har sitt huvudkontor i Gävle. Verksamheten med administrativa tjänster bedrivs på åtta olika orter: Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Lund, Norrköping, Sollefteå, Stockholm och Östersund. Inom verksamheten med lokal statlig service fanns det vid 2022 års slut 129 servicekontor fördelade på 111 av landets 290 kommuner, från Kiruna i norr till Trelleborg i söder.

3.1.3 Innehåll i verksamheten med lokal statlig service

Verksamheten med administrativa tjänster åt andra myndigheter beskrivs närmare i avsnitt 3.2. För att ge en samlad bild av Statens servicecenters verksamhet vill utredningen dock först även översiktligt beskriva verksamheten med lokal statlig service.

Vid de statliga servicekontoren erbjuds allmänhet och företag tjänster från flera statliga myndigheter samlat på ett ställe. Verksamheten har sitt ursprung från när Försäkringskassan och Skatteverket 2008 började samarbeta om lokal service i gemensamma servicekontor – i denna samverkan ingick även Pensionsmyndigheten från sitt bildande 2010. Statens servicecenter tog över ansvaret för de lokala servicekontoren den 1 juni 2019. Numera tillhandahålls tjänster också avseende Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och E-hälsomyndigheten.

Servicekontorens övergripande uppgift är att hjälpa och vägleda allmänheten och företag i deras kontakter med berörda statliga myndigheter. Verksamheten vid servicekontoren består i att Statens servicecenter ger service för andra statliga myndigheters räkning. Ärendehantering på kontoren sker i respektive myndighets namn och utförs

av anställda vid Statens servicecenter på uppdrag av samverkansmyndigheterna. Det rättsliga ansvaret för ärendehantering kvarstår hos de myndigheter för vars räkning service utförs på kontoren. Det är främst enklare ärenden som handläggs vid servicekontoren. Om besökarna har komplicerade ärenden eller frågor av svårare karaktär ska de hänvisas till en kundvägledare eller handläggare på berörd myndighet.

År 2022 gjordes cirka 2,6 miljoner kundbesök vid de 129 servicekontoren.

3.2 Verksamheten med administrativa tjänster mer i detalj

Statens servicecenter – i form av verksamheten med administrativa tjänster – inledde sin verksamhet den 1 juni 2012. Från början byggdes verksamheten upp utifrån de administrativa verksamhetsstöd som vid tiden fanns vid Skatteverket och Försäkringskassan. Från och med den 1 oktober 2012 inleddes även Kammarkollegiets verksamhet avseende administrativ service åt mindre myndigheter i Statens servicecenter. Verksamheten och antalet kunder med mera har därefter successivt utvecklats.³

I det följande beskrivs dagens tjänster och hur arbetet bedrivs samt verksamhetens omfattning och utveckling över tid.

3.2.1 Tjänster och genomförande

Tjänster som erbjuds

Statens servicecenter levererar administrativa tjänster inom lön, redovisning och e-handel åt andra myndigheter. De två senare inryms under det samlade begreppet ekonomitjänster. Följande tjänster erbjuds inom de olika delarna:

³ I några fall har Statens servicecenter i samband med att kunder anslutits övertagit motsvarande administrativ verksamhet och personal från den nytillkommande kunden. Denna verksamhet har då omvandlats till ett lokalkontor för Statens servicecenter. Att verksamheten med administrativa tjänster i dag bedrivs på åtta olika orter kan delvis förklaras av detta.

- Inom lönetjänster erbjuds löneadministration, rese- och utläggshantering, tidredovisning samt intresseavdrag.⁴ För de kunder som använder lönesystemet Heroma erbjuds även stöd för bland annat rekrytering, schema och bemanning, kompetens- och utbildningsadministration samt rehabilitering.
- Inom ekonomitjänster levereras redovisningstjänster som inkluderar löpande redovisning och bokslut, kundfaktura och inbetalning samt e-handelstjänsten från beställning till betalning.

Inom respektive område kan kundmyndigheterna beställa tjänster med varierande grad av funktionalitet, vilka också kan kombineras för olika tjänsteområden:

- Standardtjänst: Här handlar det om en standardiserad bastjänst för lön, redovisning och/eller e-handel.
- Tilläggstjänst standard: Utöver bastjänsten kan myndigheterna också beställa olika typer av tilläggstjänster med mer funktionalitet inom de olika områdena.
- Standardpaket: Detta är något som Statens servicecenter arbetat alltmer med under de senaste åren. Här beställer kundmyndigheterna en samlad, standardiserad lösning för de tre områdena lön, e-handel och redovisning.
- Anpassad tjänst: Denna tjänst vänder sig till kundmyndigheter med behov som inte kan tillgodoses av Statens servicecenters standardtjänster och som innebär en mer omfattande förvaltning. Tilläggs- eller specialtjänster som inte ingår i basutbudet kan till exempel handla om att kundmyndigheten behöver extra stöd eller kompetens avseende uttag av statistik och rapporter med mera.

Statens servicecenter erbjuder även konsulttjänster inom områdena ekonomi och HR. Tjänsterna levereras både som kortare uppdrag under en begränsad period och som heltidsuppdrag under längre perioder. Det kan till exempel handla om att en kundmyndighet av Statens servicecenter hyr ekonomichef, controller eller HR-specialist eller att servicecentret gör specifika uppdrag hos kunden, såsom en lönekartläggning eller ett rekryteringsuppdrag.

⁴ Med intresseavdrag avses avdrag från nettolönen som löntagaren frivilligt väljer ska ske, till exempel försäkrings- eller fackavdrag.

Systemstöd för att leverera tjänsterna

En utgångspunkt för Statens servicecenters verksamhet är att man ska erbjuda tjänster som genom standardisering i kombination med stora volymer ska leda till sänkta administrationskostnader för myndigheterna och för staten som helhet. Det kräver att servicecentret har tillgång till väl fungerande systemlösningar.

De system som används i verksamheten i dag har anskaffats genom avrop från de statliga ramavtalen för personalsystem, e-handelssystem och ekonomisystem samt egen kompletterande upphandling. I samband med bildandet tog servicecentret även över kundmyndigheternas avtal för lönesystem.

De ekonomirelaterade tjänsterna hanteras i dag i ekonomisystemet UBW (Agresso) och e-handelssystemet Visma Proceedo. Inom lönetjänster använder Statens servicecenter i dagsläget fyra systemstöd: Heroma, Primula, POL och Palasso. Två av dessa (POL och Palasso) är tänkta att fasas ut under perioden 2021–2026. Sedan flera år tillbaka arbetar servicecentret med att förbereda och genomföra en större migrering av kundmyndigheter från system som ska fasas ut.

Hanteringen av så gott som samtliga kundmyndigheter sker i en systemlösning hos Statens servicecenter. För löneadministrativa och e-handelstjänster har det gällt sedan tidigt i Statens servicecenters existens, medan en motsvarande systemlösning inom ekonomiadministrativa tjänster driftsattes 2016. Tidigare utfördes tjänsterna i kundmyndigheternas egna systemlösningar.

Principer för avgiftssättning

Som nämnts tidigare är verksamheten med administrativa tjänster avgiftsfinansierad. Statens servicecenters avgifter är satta för att täcka kostnader för levererade tjänster och för att bidra till ökad effektivitet genom att styra mot standard- och digitala lösningar. Avgifterna tas ut för olika delar av de tjänster som tillhandahålls och består av en kombination av fasta och rörliga avgifter.

Initialt betalar kundmyndigheterna avgifter för att ansluta sig till Statens servicecenter (denna process beskrivs i nästa avsnitt) och för de migreringar till nya system som beskrevs ovan. Anslutnings- och migreringskostnaderna debiteras kundmyndigheten utifrån en avgift baserad på omfattning och komplexitet av anslutningen eller migre-

ringen. Kundmyndigheterna har möjlighet att delbetala kostnaden på 60 månader i syfte att underlätta en anslutning utifrån ett kostnadmässigt perspektiv.

När kunderna sedan använder tjänsterna betalar de till att börja med en grundavgift. Den består av olika delar – en fast avgift och en rörlig avgift beroende på myndighetens storlek – och varierar beroende på vilket system kundmyndigheten ansluter till. I den fasta och rörliga delen av grundavgiften ingår en grundplatta för att vara ansluten till Statens servicecenters tjänster som inkluderar integrationsplattform, support, kundportal, ärendehantering, internkontroll med mera.

Utöver grundavgiften betalar kundmyndigheterna också för de olika tjänster de använder, till exempel olika moment kopplade till leverantörsfakturahantering (avgiften sätts per faktura) eller till löneadministration (avgiften sätts per lönespecifikation och månad).

För konsult-, tillägs- och specialtjänster – vilka inte ingår i Statens servicecenters basutbud – beräknas avgifterna i allmänhet som en rörlig avgift baserad på ett givet timpris.

Avgiftsförordningen (1992:191) är vägledande vid Statens servicecenters avgiftsättning. I förordningen anges att, om inte regeringen föreskriver annat, avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). För att uppnå full kostnadstäckning ska myndigheten beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Det innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Statens servicecenter samråder med Ekonomistyrningsverket kring avgifterna vart tredje år eller vid större förändringar.

Processen för att ansluta nya kunder

När Statens servicecenter bildades var grundtanken att myndigheter skulle välja att frivilligt lägga över olika administrativa arbetsuppgifter på den nya myndigheten. Till stor del gäller frivillighet fortfarande som grund för myndigheternas anslutning till Statens servicecenter – bland annat råder frivillighet fortfarande som princip vid anslutning till redovisningstjänster. Sedan 2015 har regeringen dock genom förordningsreglering successivt fastställt mål för i vil-

ken takt vissa myndigheter ska ansluta sig till löne- och e-handelstjänster.⁵ När nya myndigheter ska inrättas anger regeringen också i normalfallet i direktiven till den utredning som föregår bildandet att den nya myndigheten ska anslutas till Statens servicecenters löne- och ekonomitjänster.

Processen med att ansluta en ny kundmyndighet till servicecentret är i allmänhet tids- och arbetskrävande. Genomförandetiden varierar, men vanligen handlar det om flera månader och ibland mer än ett år. Anslutningsprocessen sker genom ett strukturerat samarbete mellan respektive kundmyndighet och Statens servicecenter. I processen går man igenom ett antal faser: från en ömsesidig avsiktsförklaring att påbörja ett samarbete till stabilisering av driftsatt tjänst. I processen ingår att parterna tecknar en överenskommelse som reglerar sådant som vilka tjänster som omfattas, parternas åtagande, giltighetstid, vad som gäller vid eventuell avveckling av samarbetet, frågor om personuppgifter, eventuella speciella säkerhetskrav och avgift för tjänsterna.

Samverkan och kundservice

Kundsamverkan sker i Statens servicecenters verksamhet efter en särskild modell som beskriver formerna för samarbetet mellan servicecentret och kundmyndigheter. Samverkansmodellen är indelad i tre nivåer: strategisk, taktisk och operativ. På respektive nivå finns samverkansforum med särskilt utsedda kontaktpersoner för såväl Statens servicecenter som den anslutna myndigheten.

Kontakter mellan Statens servicecenter och kundmyndigheterna sker också på daglig basis via kundsupport⁶ och operativa kontakter.

⁵ Förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster.

⁶ Kundsupport sker via olika vägar. Under kontorstid sker kundservice på telefon. Vidare finns via Statens servicecenters webbplats för service- och supportärenden ("Portalen") möjlighet till självservice dygnet runt.

3.2.2 Omfattning och utveckling över tid

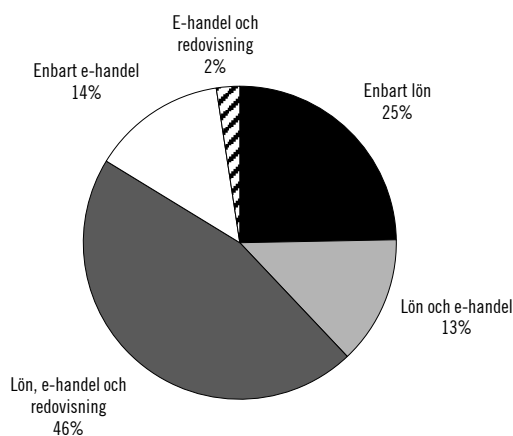
Kunder

Som framgått av avsnitt 3.1.1 utgörs Statens servicecenters målgrupp avseende administrativt stöd främst av myndigheter under regeringen, men servicecentret kan också i vissa fall tillhandahålla tjänster åt andra än myndigheter.

Vid utgången av 2022 hade Statens servicecenter 166 anslutna kunder i verksamheten med administrativa tjänster.⁷ Det handlade nästan uteslutande om myndigheter under regeringen – de enda undantagen var två stiftelser. Kunderna hade totalt cirka 116 000 anställda, vilket motsvarade 47 procent av det totala antalet anställda i staten.

Som kunder räknas i detta fall de som är aktivt anslutna till minst en av Statens servicecenters tjänster. Kundmyndigheterna kan välja att ansluta sig till en eller flera tjänster. Vid utgången av 2022 var det totalt 139 myndigheter som använde lönetjänster, 125 myndigheter som köpte e-handelstjänster och 80 myndigheter som använde redovisningstjänster. Av figur 3.2 framgår hur fördelningen mellan köp av en eller flera tjänster såg ut vid 2022 års slut.

Figur 3.2 Andel av kunderna som köper olika kombinationer av tjänster



Källa: Statens servicecenters årsredovisning för 2022.

⁷ För en lista över aktuella kunder: se Statens servicecenters årsredovisning.

Under Statens servicecenters första verksamhetsår 2012 hade man 100 kunder. Av dessa kom cirka 80 myndigheter från Kammarkollegiets tidigare verksamhet avseende administrativ service åt mindre myndigheter. Under de första åren växte antalet kundmyndigheter relativt fort och 2016 hade servicecentret 150 kunder. Under de första åren var det de ekonomirelaterade tjänsterna (redovisning och e-handel) som ökade mest, men efter den förordningsreglering av lönetjänster som regeringen beslutade 2015 har lönetjänsterna ökat mest. På senare år har nyanslutningstakten varit lägre. Enligt Statens servicecenter beror det bland annat på att ett stort fokus har legat på att migrera befintliga kundmyndigheter till nya system.⁸ Servicecentrets plan är dock att antalet kundmyndigheter fortsatt ska öka under kommande år.

Personalstrukturen i statsförvaltningen är sådan att det finns många myndigheter med få anställda och få myndigheter med många anställda, samtidigt som de senare står för en mycket stor andel av det totala antalet anställda i staten. Lite grovt kan sägas att omkring två tredjedelar av det totala antalet myndigheter⁹ har färre än 500 anställda vardera (varav merparten har färre än 150 anställda), att en knapp fjärdedel av myndigheterna har mellan 500 och 2 000 anställda vardera och att cirka en tiondel av myndigheterna har mer än 2 000 anställda vardera. Om man i stället ser till hur stora andelar av det totala antalet anställda i staten som finns i respektive grupp, så blir bilden i princip en omvänd pyramid. Således arbetar färre än 10 procent av de statligt anställda i de myndigheter som har färre än 500 anställda, knappt 20 procent arbetar i myndigheter med mellan 500 och 2 000 anställda och omkring 75 procent arbetar i någon av de myndigheter som har mer än 2 000 anställda.

De här olika storlekskategorierna är intressanta att relatera till Statens servicecenters kundstock. Ovan nämndes att servicecentret 2022 hade 166 anslutna kunder och att de tillsammans stod för 47 procent av det totala antalet anställda i staten. Det finns dock en ganska stor variation i Statens servicecenters kundtäckning mellan

⁸ Se till exempel Statens servicecenter (2022) Årsredovisning 2021, s. 37.

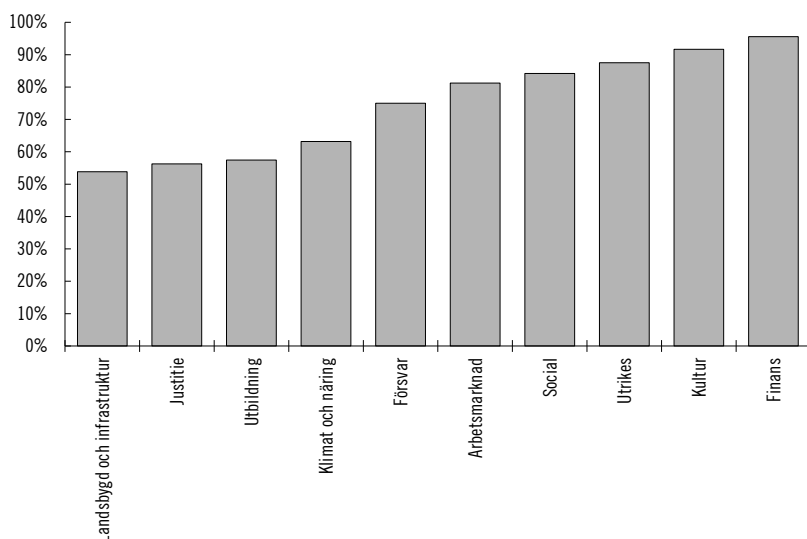
⁹ Utredningens beräkningar utgår här från de myndigheter som finns med i Arbetsgivarverkets statistik om de anställda i staten, BESTA, det vill säga totalt 209 myndigheter 2022. Hur antalet myndigheter bör beräknas är dock inte givet. Enligt Statskontorets hemsida finns det knappt 350 myndigheter under regeringen. Statskontoret har då räknat varje domstol som enskilda myndigheter, medan de anställda i Sveriges domstolar redovisas under Domstolsverket i BESTA. Därtill finns det även ett antal mycket små myndigheter (nämndmyndigheter med flera) som i princip saknar anställda.

olika grupper. Bland myndigheterna med färre än 500 anställda är omkring 90 procent anslutna till servicecentret (räknat både utifrån antal myndigheter i gruppen och deras andel av det totala antalet anställda i staten), medan det rör sig om cirka 50 procent bland myndigheterna med mellan 500 och 2 000 anställda (dito). Även bland myndigheterna med mer än 2 000 anställda vardera är omkring hälften av myndigheterna anslutna till Statens servicecenter, men däremot mindre än 40 procent av det totala antalet anställda i denna storlekskategori. Det senare beror på att flera av de allra största myndigheterna inte är kunder till servicecentret i dag. Några exempel är polisen, kriminalvården, Trafikverket och flera av de största lärosätena.

Även mellan Regeringskansliets olika departement finns variationer beträffande hur många av deras myndigheter som är anslutna till Statens servicecenter. Som framgår av figur 3.3 nedan är anslutningsgraden lägst bland myndigheter under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och högst bland Finansdepartementets myndigheter.¹⁰ I figuren har Statsrådsberedningen exkluderats, eftersom endast två myndigheter hör dit.

Figur 3.3 Anslutningsgrad inom olika departementsområden

Anslutna myndigheter av totalt antal myndigheter



Källa: www.regeringen.se, BESTA och Statens servicecenters årsredovisning för 2022.

¹⁰ Ibid.

Myndigheter som ansluter sig till Statens servicecenter tenderar att förbli kunder. Under servicecentrets drygt tioåriga existens är det visserligen ett tjugotal tidigare kunder som slutat att vara det. Men i nästan samtliga fall har det varit en följd av strukturförändringar i statsförvaltningen genom att myndigheter har upphört att vara kunder när deras verksamhet helt avvecklats eller lagts samman med någon annan myndighet. Av nu befintliga myndigheter är det några enstaka (färre än fem stycken) som tidigare har varit kunder till Statens servicecenter men inte längre är det. Därtill finns några exempel på myndigheter som fortfarande är kunder till servicecentret, men som har valt att sluta använda någon av de tjänster de tidigare har köpt.

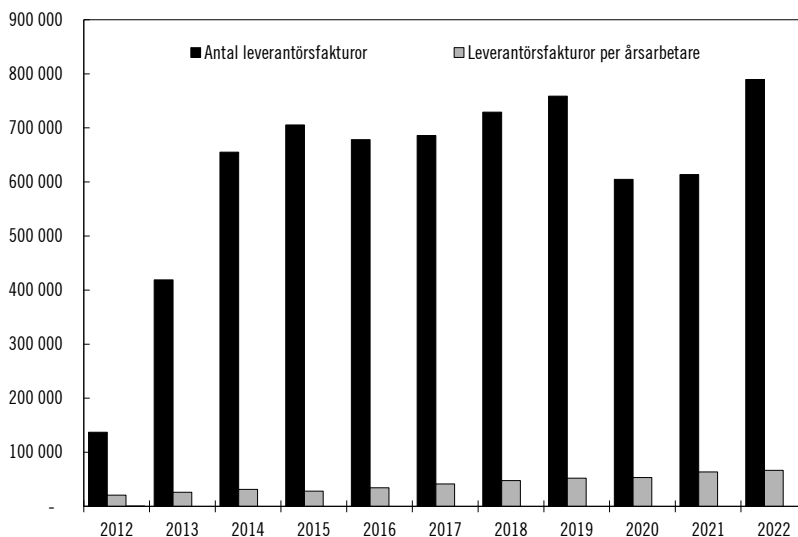
Utveckling prestationer

I takt med att antalet kunder har ökat, så har verksamheten av naturliga skäl också ökat i omfattning sett till hur många ärenden som hanteras. Låt vara att variationer kan förekomma vid jämförelser mellan enskilda år, bland annat medförde Covid-pandemin en viss temporär nedgång för vissa ärendetyper till exempel för inflödet av leverantörsfakturor.

Med fler kunder och växande verksamhetsvolym har Statens servicecenters förutsättningar för att utvinna mer stordriftsfördelar ökat samtidigt som också produktiviteten förbättrats. Dessa möjligheter har också förbättrats under de senaste åren genom att allt fler kundmyndigheter har anslutit sig till Statens servicecenters standardiserade grundtjänst inom lön, redovisning och e-handel – en utveckling som fortsätter.

De utvecklingstendenser som här beskrivits kan illustreras med de två figurerna 3.4 och 3.5, som visar hur det årliga antalet hanterade leverantörsfakturor respektive lönespecifikationer har utvecklats i absoluta tal samt hur antalet hanterade ärenden per årsarbetare har utvecklats för dessa tjänstetyper under samma period.

Figur 3.4 Utveckling av antal hanterade leverantörsfakturor och dito per årsarbetare



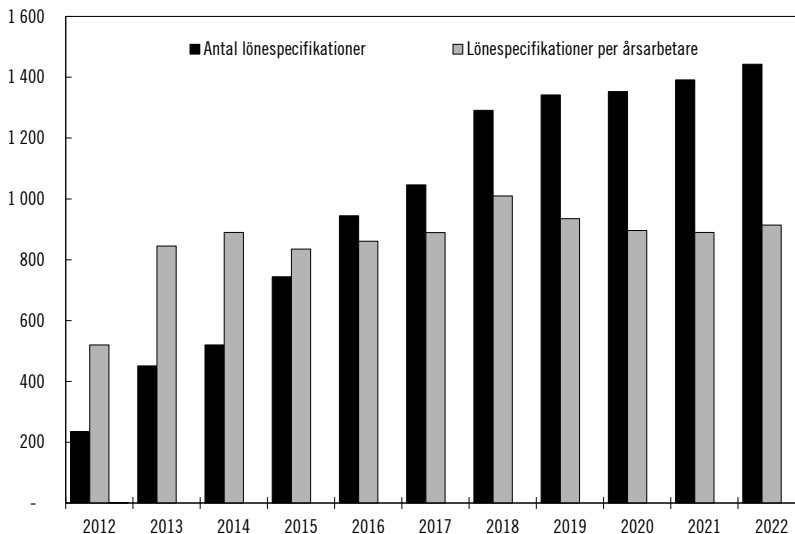
Källa: Statens servicecenters årsredovisningar.

Figur 3.4 visar att antalet hanterade leverantörsfakturor har uppvisat en trendmässig ökning sedan 2013–14, om man beaktar att inflödet av leverantörsfakturor minskade under 2020 och 2021 på grund av pandemin. Samtidigt har antalet hanterade leverantörsfakturor per årsarbetare i den berörda verksamheten mer än fördubblats under perioden.

En liknande utveckling kan noteras beträffande antalet hanterade lönespecifikationer och antalet hanterade sådana ärenden per årsarbetare (se figur 3.5 nedan). I detta fall tycks dock produktivitetsökningen ha avstannat under de senaste åren. En anledning till detta är, enligt Statens servicecenter, den migrering till nya lönesystem som har genomförts under samma period och som krävt omställning och upplärning av personal. Observera att antalet ärenden i figur 3.5 är uttryckta i tusental, medan ärende per årsarbetare är uttryckta i faktiska tal.

Figur 3.5 Utveckling av antal hanterade lönespecifikationer och dito per årsarbetare

Lönespecifikationer i tusental, per årsarbetare faktiska tal



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar.

Som kommentar till figuren bör sägas att de angivna värdena för lönespecifikationer per årsarbetare är medeltal för samtliga. I praktiken varierar dock produktiviteten mellan de olika lönesystem som Statens servicecenter använder – år 2022 från som lägst cirka 500 till som mest cirka 1 000 lönespecifikationer per årsarbetare. Därtill varierar servicecentrets produktivitet också mellan kundmyndigheter av olika storlek. Enligt Statens servicecenter finns det en tydlig tendens att det är lättare att hålla en högre produktivitet för större kundmyndigheter än för mindre.¹¹ Detta bland annat därför att många moment i handläggningen behöver göras oavsett storlek på myndighet, exempelvis har de mindre myndigheterna unika lokala avtal som påverkar lönehanteringen. Ett annat skäl är enligt Statens servicecenter att en större volym av lönespecifikationer hos en enskild kundmyndighet gör att handläggaren kan koncentrera sig på en myndighet i stället för flera vilket bedöms gynna produktiviteten.

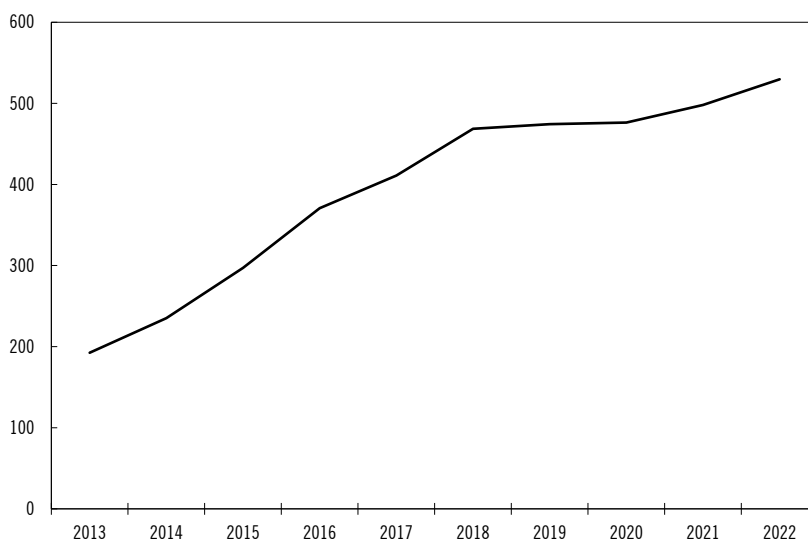
¹¹ Se till exempel Statens servicecenter (2017) Årsredovisning 2016, s. 34.

Ekonomisk utveckling

Verksamheten med administrativa tjänster är i princip helt avgiftsfinansierad.¹² År 2022 uppgick avgiftsintäkterna i verksamheten till 530 miljoner kronor. Det kan jämföras med 193 miljoner kronor 2013, vilket var det första hela verksamhetsåret.¹³ Sedan 2013 har intäkterna i genomsnitt ökat med cirka 12 procent per år. Som framgår av figur 3.6 nedan var dock tillväxten störst under de första åren, till exempel översteg den årliga omsättningen för första gången 400 miljoner kronor 2017.

Figur 3.6 Utveckling av avgiftsintäkter i verksamheten med administrativa tjänster

Miljoner kronor



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar.

Som nämndes tidigare är lönetjänster det som köps av flest kundmyndigheter (139 myndigheter vid utgången av 2022), följt av e-handelstjänster (12 myndigheter) och redovisningstjänster (80 myndigheter).

¹² Enstaka år under Statens servicecenters existens har det dock förekommit att verksamheten med administrativa tjänster har haft vissa smärre anslagsintäkter, till exempel för finansiering av olika regeringsuppdrag. Exempelvis hade verksamheten med administrativa tjänster 2022 intäkter från anslag som uppgick till 3,6 miljoner kronor.

¹³ Statens servicecenters verksamhet startade den 1 juni 2012, så det första verksamhetsåret omfattade endast sju månader.

Lönetjänsterna står också för mer än hälften av intäkterna i verksamheten med administrativa tjänster. År 2022 stod lönetjänsterna således för 60 procent och övriga tjänster för 40 procent av intäkterna.

År 2022 uppgick det ekonomiska resultatet i verksamheten till 9,3 miljoner kronor. Verksamheten har uppvisat positiva, ekonomiska resultat varje år sedan 2017.

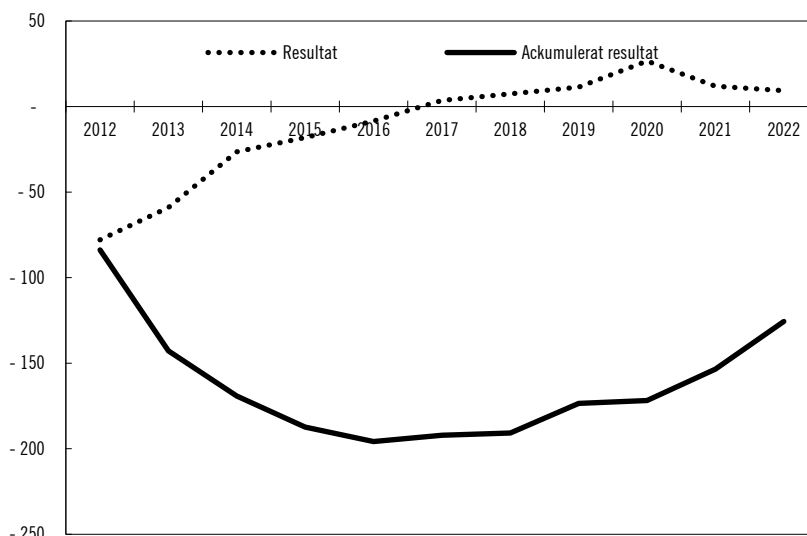
Under myndighetens första fem år var de ekonomiska resultaten däremot negativa. Detta var i princip förväntat inför myndighetens start. Inledningsvis belastades Statens servicecenter med kostnader för etablering, inklusive delar av de kostnader som upparbetats av den föregående Servicecenterutredningen, samtidigt som intäkterna från anslutna myndigheter inte förväntades kunna täcka samtliga kostnader redan från start. Underskotten de första åren visade sig dock bli större än förväntat. Till det bidrog dels att anslutnings-takten av nya kunder blev lägre än planerat under de första åren, dels att den verksamhet som övertogs från Kammarkollegiet visade sig ha ett ackumulerat underskott, vilket uppgick till cirka 6 miljoner kronor.¹⁴ För att finansiera de första årens samlade underskott beviljade regeringen en räntekontokredit.

Successivt har verksamheten med administrativa tjänster utvecklats mot en ekonomi i balans. Från början angav regeringen som ekonomiskt mål att Statens servicecenter skulle ha sin ekonomi i balans senast 2019. Detta mål reviderades dock efter några år och sedan 2015 gäller som mål för det ackumulerade resultatet att Statens servicecenter ska ha sin ekonomi i balans senast 2030. I figur 3.7 visas hur årets resultat och det ackumulerade resultatet har utvecklats i verksamheten med administrativa tjänster sedan servicecentrets start.

¹⁴ Uppgiften om det ackumulerade underskottet från Kammarkollegiet är hämtad från Riksrevisionen (RiR 2016:19) Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare, s. 17.

Figur 3.7 Utveckling av resultat och ackumulerat resultat

Miljoner kronor



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar.

Måluppfyllelse

Under åren har regeringen i Statens servicecenters regleringsbrev angett mål såväl för det ekonomiska resultatet som för anslutnings-takten avseende nya kunder. Det senare har då mätts som vilken andel kundmyndigheternas anställda utgör av det totala antalet anställda i staten.

I tabellen nedan visas de kvantitativa mål som angetts i regleringsbrevet samt i vilken mån de uppnåtts – grön färg betyder att målet uppnåtts, röd att målet inte uppnåtts och orange att sluttidpunkten ännu inte passerats. På grund av antalet år har tabellen uppdelats i två sektioner.

Som framgår av tabellen har måluppfyllelsen varierat. För några av målen har den tänkta tidpunkten för målets uppfyllande senarelagts. Detta gäller i synnerhet för målet om en ekonomi i balans.

Tabell 3.1 Utfall jämfört med mål i regleringsbrev

Mål och utfall	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Akkumulerat resultat</i>						
- Mål enligt RB	Balans 2019	Balans 2019	Balans 2022	Balans 2030	Balans 2030	Balans 2030
- Utfall	- 84 mkr	- 143 mkr	- 169 mkr	- 187 mkr	- 196 mkr	- 192 mkr
<i>Årets resultat</i>						
- Mål enligt RB	Anges ej	Anges ej	Anges ej	+/- 0 2017	+/- 0 2017	+/- 0 2017
- Utfall	- 78 mkr	- 59 mkr	- 26 mkr	- 18 mkr	- 9 mkr	4 mkr
<i>Andel av anställda i staten</i>						
- Mål enligt RB	25 % 2015	25 % 2015	25 % 2015	50 % 2017	50 % 2017	Anges ej
- Utfall	15 %	15 %	21 %	30 %	34 %	39 %
Mål och utfall	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Akkumulerat resultat</i>						
- Mål enligt RB	Balans 2030	Balans 2030	Balans 2030	Balans 2030	Balans 2030	Balans 2030
- Utfall	- 191 mkr	- 174 mkr	- 172 mkr	- 154 mkr	- 126 mkr	?
<i>Årets resultat</i>						
- Mål enligt RB	5 mkr 2018	5 mkr 2019	8 mkr 2020	12 mkr 2021	8 mkr 2022	8 mkr i snitt över 5 år
- Utfall	7 mkr	11 mkr	27 mkr	12 mkr	9,3 mkr	?
<i>Andel av anställda i staten</i>						
- Mål enligt RB	Anges ej	Anges ej	Anges ej	60 % lön, 40 % e-handel 2023	60 % lön, 40 % e-handel 2025	60 % lön, 40 % e-handel 2025
- Utfall	45 %	46 %	47 %	44 %, 19 %	45 %, 19 %	?

Källa: Statens servicecenters regleringsbrev och årsredovisningar.

Statens servicecenters mätningar av kundnöjdhet

Sedan starten har servicecentret löpande följt upp hur nöjda kunderna är med dess tjänster och arbete. Sedan 2015 har ett Nöjd kundindex (NKI) årligen tagits fram genom enkäter bland användare av de administrativa tjänsterna och kundmyndigheternas kontaktpersoner.¹⁵ Resultatet av kundundersökningarna redovisas i Statens servicecenters årsredovisningar.

År 2022 låg det samlade NKI-värdet för verksamheten med administrativa tjänster på 69 (på en skala 0–100). Det är i princip den nivå Statens servicecenter uppnått i samtliga års mätningar. Det samlade NKI-värdet har varierat mellan 68 och 71. Viss variation har förekommit mellan olika delar av verksamheten. Användarna har oftast gett högre betyg för löne- och redovisningstjänsterna samt kundsupport än för e-handelstjänsten. Det var dock först 2020 som den senare började redovisas som en egen kategori i undersökningen.

I kundundersökningen ingår även hur användarna uppfattar Statens servicecenters kvalitet, effektivitet och service. För samtliga dessa parametrar visar undersökningen vanligen att användare vid stora myndigheter är mera nöjda än användare vid små myndigheter.

I kundundersökningen tillfrågas även kundmyndigheternas kontaktpersoner om sin syn på Statens servicecenters kvalitet, effektivitet och service. Generellt brukar deras betyg ligga lägre än användarnas. Sett till kundmyndigheternas storlek tenderar svarsbilden här också att vara den omvända jämfört med användarnas, det vill säga de små myndigheternas kontaktpersoner är i allmänhet mer nöjda än de storas.

Statens servicecenter undersöker också hur nöjda kundmyndigheterna är med den kundservice som ges via den digitala webbaserade kundservicelösningen Portalen och via telefon. År 2022 angav 84 procent av användarna att de upplever att kontakten med kundservice är mycket bra. Drygt tre procent ansåg att kontakten med kundservice fungerar mindre bra eller dåligt.

I Statens servicecenters årliga nöjdkundmätning ställs även frågor om synen på den kundsamverkan som bedrivs. Vanligen ges förhållandevis höga betyg avseende frågor om hur kunderna i samverkan blir bemötta av servicecentrets representanter, vilket engagemang

¹⁵ Med användare avses de som drar nytta av tjänsterna, till exempel alla som får sin lön utbetald via Statens servicecenter. Kontaktpersoner är de handläggare vid kundmyndigheterna som ansvarar för kontakterna med Statens servicecenter i rollen som beställare av tjänsterna.

dessa uppvisar och hur samverkansmötena allmänt sett fungerar. Betygen brukar vara något lägre när det gäller kundernas syn på vad samverkansmötena faktiskt bidrar till och hur Statens servicecenter bidrar till att tjänsterna utvecklas.

3.2.3 Utmaningar enligt Statens servicecenter

Utredningen har bitt Statens servicecenter att beskriva vilka väsentliga utmaningar myndigheten ser i verksamheten med administrativa tjänster och vilket utvecklingsarbete som sker i denna verksamhet. Detta redovisas i det följande.

Enligt Statens servicecenter initierade myndigheten ett förändringsarbete under 2022, i syfte att möta omvärldsförändringar och säkerställa förutsättningar i utförandet av myndighetens uppdrag över tid. Förändringsarbetet utgår från myndighetens strategiska mål 2023–2026, som bland annat innebär att Statens servicecenter ska åtnjuta ett högt förtroende från kundmyndigheter och samverkanspartners, vara det självklara valet för administrativa tjänster och lokal statlig service samt vara en innovativ tjänsteutvecklare. Utifrån dessa mål har servicecentret identifierat ett antal utmaningar, varav vissa är kopplade till myndighetens grundförutsättningar såsom de uttrycks i regeringens styrning, men även utifrån omvärldsfaktorer och andra förutsättningar som servicecentret inte har rådighet över. Därutöver finns utmaningar som myndigheten hanterar inom ramen för det pågående interna förändringsarbetet.

I förändringsarbetet genomför Statens servicecenter ett antal projekt, med syfte att bland annat minska den finansiella risk som myndigheten hittills stått inför vid anslutning av nya kundmyndigheter, öka effektiviteten i arbetet med anslutning och migrering, stärka myndighetens utvecklingsförmåga samt utveckla de interna styr- och stödfunktionerna. Därtill planerar, utbildar och övar Statens servicecenter för att verksamheten ska fungera i fred, kris och krig, i syfte att myndigheten ska ha den förmåga och uthållighet som krävs för att bidra till Sveriges säkerhet.

Bland de utmaningar som Statens servicecenter framhållit till utredningen kan nämnas finansieringen av utvecklingsprojekt i verksamheten med administrativa tjänster. Enligt servicecentret finns en förväntan från anslutna myndigheter om att de avgifter som tas ut

för de levererade tjänsterna ska sjunka på kort sikt. Vidare har regeringen satt som mål att den räntekontokredit som servicecentret förfogar över ska vara återbetald senast 2030 och även satt resultatmål på årsbasis. Givet dessa förutsättningar ser Statens servicecenter begränsade möjligheter att frigöra resurser för att arbeta systematiskt och långsiktigt med att utveckla tjänsternas funktionalitet och kvalitet. I dagsläget behöver finansieringen av utvecklingsprojekt därför ske via höjda avgifter. Enligt Statens servicecenter skulle myndighetens utvecklingsförmåga stärkas om man gavs bättre långsiktiga finansiella förutsättningar, genom exempelvis riktade anslagsmedel, ökad rådighet över när räntekontokrediterna ska vara återbetald eller på annat sätt.

En annan utmaning är enligt Statens servicecenter att myndigheten gentemot kundmyndigheterna – i synnerhet inför anslutning – behöver lägga betydande resurser på dialog om tjänsternas innehåll och omfattning utifrån myndighetsspecifika önskemål. Detta sägs gälla även för myndigheter som omfattas av förordningen om myndigheters användning av servicecentrets tjänster. Enligt Statens servicecenter finns det även myndigheter som inte efterlever kraven i förordningen, vilket leder till uteblivna intäkter för servicecentret. Mot denna bakgrund anser Statens servicecenter att reformen skulle gynnas av en mer strategisk styrning från regeringen, till exempel i form av en utvidgning av förordningsregleringen av myndigheters anslutning och säkerställande av att beslutade förordningskrav efterlevs.

Beträffande utmaningar pekar Statens servicecenter också på att verksamheten med administrativa tjänster i dag bedrivs på ganska många olika orter. Att regeringen i vissa fall tagit regionalpolitiska hänsyn i valet av verksamhetsorter – bland annat att utförandet av e-handelstjänster enligt plan ska förläggas till Kiruna – leder enligt Statens servicecenter till ökade kostnader och motverkar en fullt ut effektiv struktur för myndighetens produktion av administrativa tjänster. Enligt servicecentret skulle tjänsterna kunna produceras vid redan befintliga verksamhetsorter för att därigenom hålla nere kostnaderna.

En ytterligare utmaning finns enligt Statens servicecenter i att arbetet med att migrera befintliga kundmyndigheter till nya systemstöd, främst inom löneområdet, har visat sig vara mer komplext och resurskrävande än vad som tidigare förutsågs. Arbetet med migrering är dock nödvändigt enligt servicecentret, eftersom leveransen av

vissa lönesystem i enlighet med avtalet inom kort upphör. Enligt Statens servicecenter är också upphandlingen av nya komplexa system med väl avvägd säkerhetsnivå resurskrävande för myndigheten – även om servicecentrets samlade upphandling för många myndigheter i sig bedöms bidra till ökad kostnadseffektivitet i staten.

Inom området anskaffning av systemstöd pekar Statens servicecenter också på att myndigheten under 2022 tog fram en ny strategisk inriktning för sin it-sourcing. Tidigare har Statens servicecenter helt utgått från villkoren för de statliga ramavtalen för administrativa system, vilka bygger på att drift och förvaltning av system i hög grad sker hos externa leverantörer. Syftet med den nya strategin för anskaffning är att stärka Statens servicecenters förmåga att styra utvecklingen av verksamhetskritiska system, vilket bedöms öka myndighetens förmåga att säkra tillgänglighet och kontroll av sådana system i ett livscykelperspektiv. Enligt servicecentret kommer man med den nya anskaffningsstrategin att bättre kunna möta kundmyndigheternas höga förväntningar beträffande digitalisering och automatisering, uppnå ökad kostnadseffektivitet i de administrativa flödena, och stärka säkerheten i de tjänster som produceras. Det senare är enligt myndigheten särskilt viktigt med hänsyn till att Statens servicecenter sedan oktober 2022 är en beredskapsmyndighet, med särskilda krav på att hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap och ytterst i krig.

4 Utredningens empiriska studier

Utredningen ska utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen. Utredningens analys och slutsatser kring detta kommer att redovisas i det nästföljande kapitel 5.

För att få underlag till denna analys har utredningen genomfört flera empiriska undersökningar som på olika sätt speglar de effekter inrättandet av Statens servicecenter har haft. Det handlar om en enkät riktad till samtliga myndigheter i statsförvaltningen, intervjuer med ett urval av statliga myndigheter samt en analys av personalstatistik från Arbetsgivarverket.

I det här kapitlet redovisas resultatet av dessa undersökningar.

4.1 Enkätundersökning

I syfte att få en bred bild av hur inrättandet av Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i statsförvaltningen har utredningen gjort en enkätundersökning bland samtliga statliga myndigheter. I korthet tog enkäten upp följande frågor¹:

- Till myndigheter som är kunder till Statens servicecenter ställdes olika frågor om erfarenheterna av att vara kund.
- Myndigheter som inte är kunder tillfrågades bland annat om skälen till varför de valt att inte ansluta sig.
- Samtliga myndigheter fick svara på frågor om hur deras administrationskostnader har utvecklats på senare år och vad denna utveckling beror på.

¹ Enkätformuläret återges i bilaga 2.

- Till samtliga myndigheter ställdes också frågor om vilken grund som framöver bör gälla för anslutning av myndigheter till Statens servicecenter samt om det finns ytterligare tjänster som vore lämpliga att centralisera till servicecentret.

4.1.1 Enkätens genomförande, svarsfrekvens med mera

Enkäten riktade sig till samtliga statliga myndigheter, det vill säga såväl de myndigheter som är kunder till Statens servicecenter som de som inte är det. Dock exkluderades myndigheter som helt saknar anställda samt – med hänsyn till enkätens inriktning – Statens servicecenter. Därtill skickades enkäten även till ett fåtal organisationer som inte är myndigheter – i första hand de centralmuseer som inte drivs i myndighetsform.²

Totalt omfattade enkäten 241 respondenter, varav 193 svarade (svarsfrekvens 80 procent). Bortfallet uppvisade ingen systematisk snedvridning med hänsyn till olika grupper av myndigheter, utan proportionellt sett var bortfallet i huvudsak detsamma för exempelvis kunder till Statens servicecenter och icke-kunder, små och stora myndigheter samt myndigheter inom olika departementsområden.

Av de 193 myndigheter som svarade på enkäten angav 141 att de är kunder till Statens servicecenter. Det betyder att närmare 85 procent av servicecentrets kunder vid tiden för enkäten lämnade svar. Vidare angav 52 av de svarande myndigheterna att de inte är kunder till Statens servicecenter, varav två angav att de varit kunder tidigare men inte längre är det.

Undersökningen genomfördes under november månad 2022, i samarbete med Statskontoret. Enkäten gjordes med hjälp av ett webbaserat frågeformulär, till vilket respondenterna gavs tillgång via en länk som sändes ut med elektronisk post till respektive myndighet. Två påminnelser gjordes.

² De fyra stiftelserna Arbetets museum, Nordiska museet, Skansen och Tekniska museet.

4.1.2 Enkätundersökningens resultat

Nedan presenteras resultatet av enkätundersökningen i fem avsnitt:

1. Kundmyndigheternas erfarenheter av att vara kund
2. Icke-kundernas skäl till att inte vara kund
3. Utveckling av myndigheternas administrationskostnader
4. Andra frågor med koppling till utredningens uppdrag
5. Övriga synpunkter

1. Kundmyndigheternas erfarenheter av att vara kund

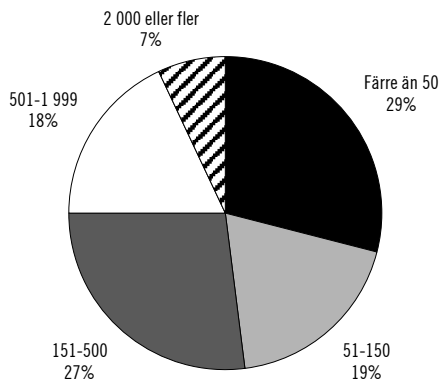
Som underlag för en analys av hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen är det väsentligt att få en bild av hur verksamheten upplevs fungera. Till de myndigheter som är kunder till servicecentret ställdes därför i enkäten ett antal frågor om erfarenheterna av att vara kund.

De svarande kundmyndigheternas profil

I figur 4.1 visas hur de 141 kundmyndigheter som svarade på enkäten varierar med avseende på storlek. Som framgår av figuren utgörs respondenterna – liksom Statens servicecenters kundstock allmänt sett – till stor del av relativt små myndigheter.

Figur 4.1 Hur många anställda har myndigheten?

Antal svarande: 141



Liksom i beskrivningen av Statens servicecenters verksamhet i kapitel 3 omfattar begreppet kund här samtliga myndigheter som är aktivt anslutna till minst en av servicecentrets tjänster. Av de 141 kundmyndigheterna som svarade angav 122 att de använder servicecentrets lönetjänster, 80 att de använder e-handelstjänster, 77 att de använder redovisningstjänster och 54 att de använder konsulttjänster.

Den kunddefinition som här används innebär alltså att kunderna kan använda en eller flera av Statens servicecenters tjänster. För att illustrera spännvidden kan sägas att:

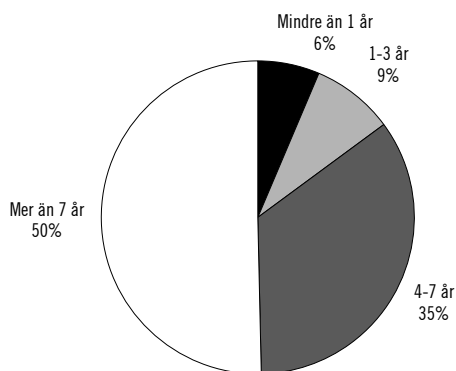
- 41 myndigheter angav i enkäten att de endast använder en tjänst. Av dessa var det 33 myndigheter som angav att de endast använder lönetjänster, medan motsvarande antal för redovisningstjänster var 2, för e-handelstjänster 5 och för konsulttjänster 1. Det finns en klar övervikt av stora myndigheter bland dem som angav att de endast använder lönetjänster. Här ingår bland annat 6 av de totalt 10 kundmyndigheter med fler än 2 000 anställda vardera som svarat på enkäten.
- 48 myndigheter angav att de använder såväl löne-, e-handels- som redovisningstjänster. Här finns en klar övervikt för mindre myndigheter. Således har 38 av dessa 48 myndigheter upp till 150 an-

ställda vardera, medan två av de berörda myndigheterna har fler än 2 000 anställda vardera.

I enkäten tillfrågades kundmyndigheterna vidare om hur länge de varit kund till Statens servicecenter. Som framgår av figur 4.2 nedan har flertalet varit kunder under relativt lång tid.

Figur 4.2 Hur länge har myndigheten varit kund till Statens servicecenter?

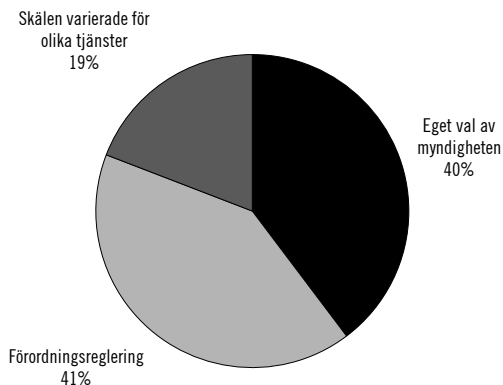
Antal svarande: 141



I enkäten ombads kundmyndigheterna även att ange vad som fått dem att bli kund till Statens servicecenter – om det var av frivilligt val eller av andra skäl. Svaren framgår av figur 4.3.

Figur 4.3 Vad föranledde myndigheten att bli kund till Statens servicecenter?

Antal svarande: 141



Vi har jämfört svaren på frågorna om hur länge myndigheten varit kund och vad som föranledde myndigheten att ansluta sig. Inga tydliga mönster framträder då, utan andelen myndigheter som anger de tre olika motiven ser ungefär likadan ut för respektive grupp baserad på anslutningstid.

Däremot kan man i det underliggande enkätmaterialen se vissa skillnader om man jämför fördelningen i de angivna motiven med myndigheternas storlek. Den tydligaste skillnaden är att en klart större andel myndigheter i storleksgrupperna 151–500 och 501–1 999 anställda har angett att de har anslutit sig på grund av förordningsreglering (i båda fallen cirka 55 procent) än för övriga storleksgrupper (där ingen överstiger 40 procent).

Synpunkter på anslutningsprojektet

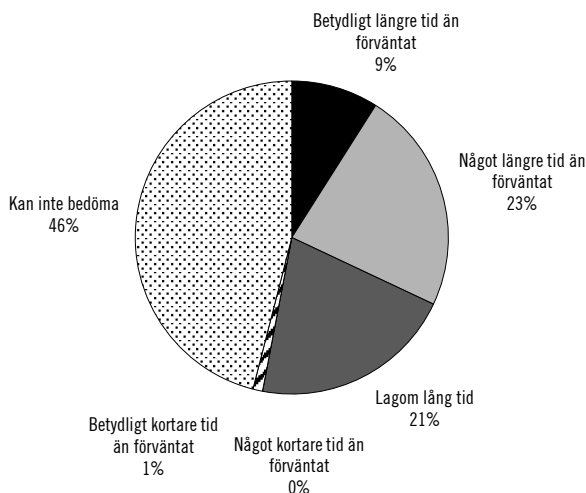
När en myndighet ska ansluta sig till Statens servicecenter sker ett anslutningsprojekt där kundmyndigheten och servicecentret gemensamt går igenom hur anslutningen ska ske och hur de fortsatta relationerna ska fungera. I enkäten ombads kundmyndigheterna att ge sin syn på hur de upplevde anslutningsprojektets längd, den arbets-

tid myndigheten lade ner på projektet och hur nöjda de var med Statens servicecenters insatser i anslutningsprojektet.

Som framgår av de tre figurerna 4.4–4.6 varierade svaren bland dem som ansåg sig kunna bedöma dessa frågor. Observera att svarsfrekvensen i några fall var noll – i figurerna ligger dataetiketterna i dessa fall på sin plats i cirkeln även om det saknas svar.

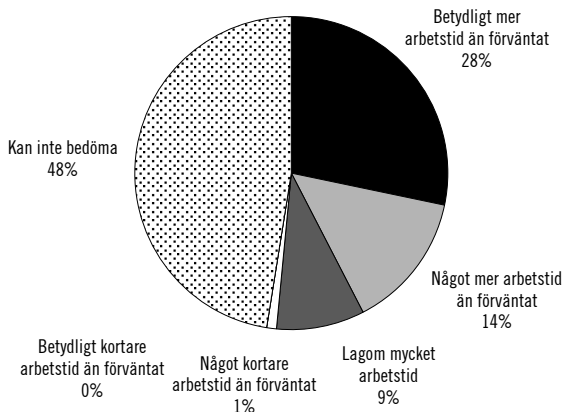
Figur 4.4 Hur bedömer ni anslutningsprojektets tid från start till mål?

Antal svarande: 141



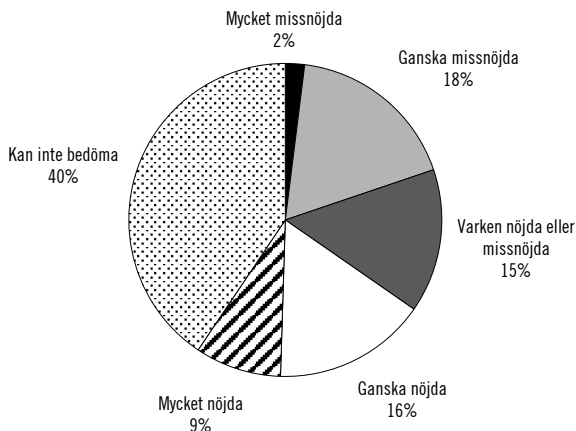
Figur 4.5 Hur stor arbetstid krävde anslutningsprojektet för myndigheten?

Antal svarande: 141



Figur 4.6 Hur nöjda är ni med Statens servicecenters insatser i anslutningsprojektet?

Antal svarande: 141



I anslutning till figur 4.6 – myndigheternas nöjdhet med Statens servicecenters insatser i anslutningsprojektet – kan sägas att om svarsalternativen för de som redovisat en bedömning i stället anges som

siffervärden (från 1 för mycket missnöjd till 5 för mycket nöjd), så är medelvärdet för dessa myndigheters svar 3,2.

Som kommentar till figurerna 4.4–4.6 ovan bör också sägas att det inte är förvånande att en relativt stor andel svarade att de inte kunde bedöma dessa frågor, med hänsyn till att anslutningen för många myndigheter skedde för ett flertal år sedan. Vidare bör nämnas att dessa frågor även ställdes till de myndigheter som tidigare varit kund men inte längre är det – deras svar (omfattande två respondenter) avvek inte från den genomsnittliga bilden ovan.

Blev förutsättningarna klara genom anslutningsprojektet?

De myndigheter som är kunder till Statens servicecenter ombads även bedöma om anslutningsprojektet ledde till att förutsättningarna för anslutningen blev helt klargjorda. Av de svarande bedömde 13 procent att så var fallet, medan ungefär en tredjedel av de svarande angav att det hade återstått olösta frågor (10 procent bedömde att det handlade om frågor av mindre vikt och 22 procent att det handlade om väsentliga frågor). Även i denna fråga var det dock en stor andel (55 procent) som inte kunde redovisa någon bedömning.

De myndigheter som svarat att det återstått olösta frågor efter anslutningsprojektet gavs möjlighet att beskriva vilka frågor det rört sig om i ett fritextsvar. Ett fyrtiotal myndigheter svarade på detta. Vanligast förekommande var att svaren berörde något eller några av följande tre områden:

- Rollfördelningen mellan Statens servicecenter och kundmyndigheten. Ett flertal respondenter menade att den kommande rollfördelningen inte fullt ut hade retts ut i anslutningsprojektet, och att myndigheten inte kände sig klar över vilka arbetsuppgifter man själv skulle stå för efter anslutningen.
- Beaktande av myndighetens specifika förutsättningar. Ett flertal respondenter lyfte fram att de standardlösningar som skulle införas genom anslutningsprojektet inte var helt lämpliga för myndigheten. Flera respondenter menade också att av kunden upplevda behov av särlösningar inte hade kunnat beaktas i tillräcklig grad. Vidare ansåg några respondenter att Statens servicecenter i anslutningsprojektet inte visat tillräcklig förståelse för kundens specifika förutsättningar.
- Olika säkerhets- och systemtekniska frågor.

Synpunkter på tjänsternas kvalitet och avgiftsnivå

I enkäten tillfrågades kunderna om kvaliteten och avgiftsnivån på de tjänster som myndigheten köper från Statens servicecenter. Svaren på detta framgår av figurerna nedan.

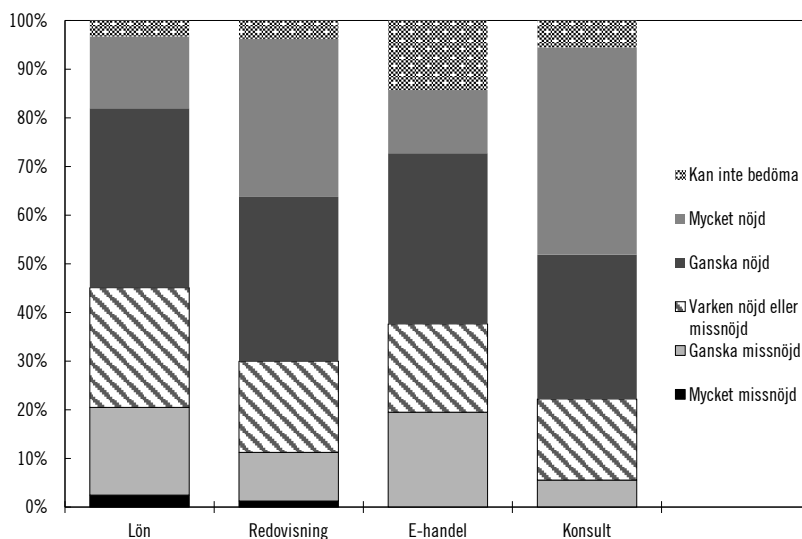
För tolkningen av figurerna finns skäl att inledningsvis upprepa att antalet kunder varierar ganska mycket mellan olika tjänster. Som nämnts tidigare angav således 122 av de 141 kundmyndigheter som svarade på enkäten att de använder Statens servicecenters lönetjänster, 80 att de använder e-handelstjänster, 77 att de använder redovisningstjänster och 54 att de använder konsulttjänster. Många myndigheter använder fler än en tjänst, men 41 myndigheter angav att de endast använder en tjänst varav 33 angav att de endast använder lönetjänster. Som framgått av kapitel 3 står lönetjänsterna också för en betydande andel av Statens servicecenters intäkter i verksamheten med administrativa tjänster – 60 procent 2022 – medan övriga tjänster stod för 40 procent av intäkterna 2022.

Hur ser kunderna på tjänsternas kvalitet?

I figur 4.7 nedan visas hur de svarande kundmyndigheterna ser på kvaliteten i Statens servicecenters tjänster. Som framgår av figuren är graden av nöjdhet hos respondenterna störst för servicecentrets konsulttjänster (73 procent ganska eller mycket nöjda) och lägst för lönetjänsterna (52 procent ganska eller mycket nöjda). De siffermässiga medelvärdena för de myndigheter som redovisat en bedömning av tjänsternas kvalitet (utifrån skalan 1 för mycket missnöjd upp till 5 för mycket nöjd) uppgår till 3,4 (lön), 3,9 (redovisning), 3,5 (e-handel) och 4,2 (konsult).

Figur 4.7 Bedömning av tjänsternas kvalitet

Antal svarande: 122, 80, 77 respektive 54



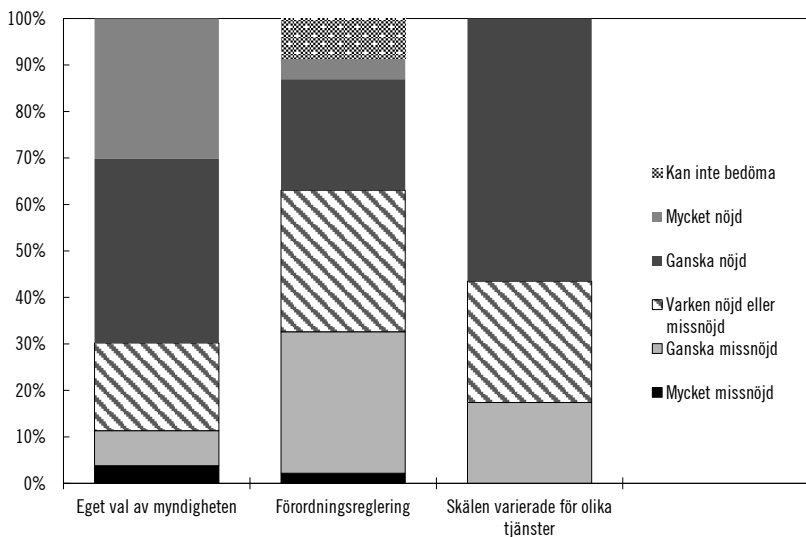
Bedömningarna av tjänsternas kvalitet skiljer sig en del mellan myndigheter av olika storlek, vilket framgår av det underliggande enkätmaterial. Således förefaller de minsta myndigheterna (upp till 150 anställda) vara mest nöjda med kvaliteten. Bland dessa har mer än 50 procent av respondenterna sagt sig vara ganska eller mycket nöjda med kvaliteten för samtliga fyra tjänstetyper. Även bland myndighetsstorlekarna därefter (från 150 upp till 1 999 anställda) har motsvarande betyg getts för åtminstone någon av tjänstetyperna. Minst nöjda tycks de allra största kundmyndigheterna vara (de med fler än 2 000 anställda). I denna grupp är andelen ganska eller mycket nöjda inte högre än 33 procent för någon av tjänstetyperna. För exempelvis lönetjänsterna har också 40 procent i denna grupp angett att de är ganska eller mycket missnöjda, vilket är en klart större andel än i övriga storleksgrupper.

Påverkas bedömningen av grunden för anslutning?

Vi har också jämfört bedömningarna av tjänsternas kvalitet med vad myndigheterna i enkäten har angett som grund för att man blev kund till Statens servicecenter. De myndigheter som angett att anslutningen skett till följd av förordningsreglering är klart mindre nöjda än övriga kunder när det gäller kvaliteten. Detta illustreras i figur 4.8 nedan, vilken avser lönetjänsterna.

Figur 4.8 Bedömning av lönetjänsternas kvalitet för olika grunder för anslutning

Antal svarande: 53, 46, respektive 23

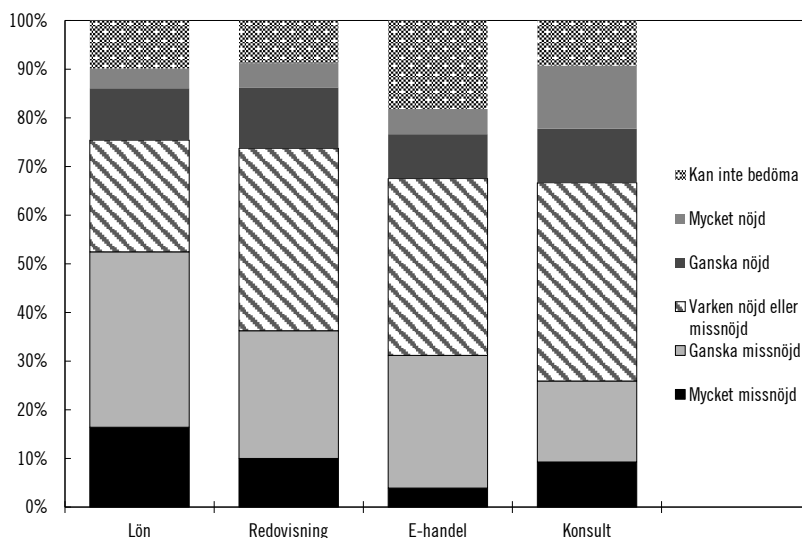


Hur ser kunderna på avgiftsnivån?

När det gäller respondenternas bedömning av avgiftsnivån på de tjänster som myndigheten köper från Statens servicecenter, så är graden av nöjdhet generellt sett lägre än för kvaliteten – se figur 4.9.

Figur 4.9 Bedömning av tjänsternas avgiftsnivå

Antal svarande: 122, 80, 77 respektive 54



Fördelningen mellan de olika tjänsterna uppvisar i stort samma mönster för bedömningarna av avgiftsnivån som för kvaliteten – låt vara på en lägre nivå. Således är respondenterna minst missnöjda med avgiftsnivån på konsulttjänster (26 procent ganska eller mycket missnöjda) och mest missnöjda beträffande lönetjänsterna (52 procent ganska eller mycket missnöjda). Av förklarliga skäl innebär detta också att de siffermässiga medelvärdena för de myndigheter som redovisat en bedömning är lägre i detta fall: 2,4 (lön), 2,7 (redovisning), 2,8 (e-handel) och 3,0 (konsult).

Vidare finns för bedömningarna av avgiftsnivån i huvudsak motsvarande variationer mellan kunder med olika grund för anslutning och storlek som tidigare beskrevs för kvaliteten.

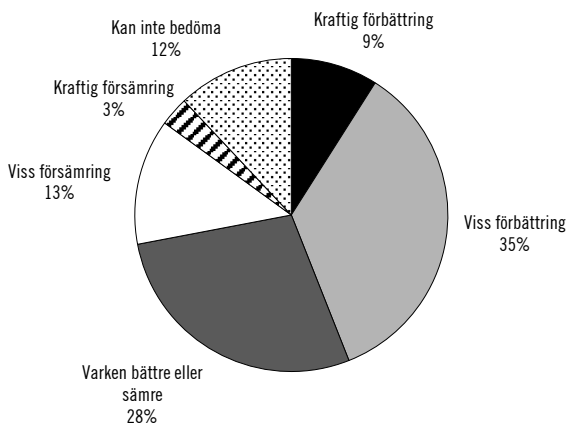
Hur har kvaliteten utvecklats enligt kunderna?

I enkäten ombads respondenterna även bedöma hur de ansåg att kvaliteten i Statens servicecenters leverans av tjänster totalt sett har utvecklats under den tid myndigheten varit kund. Som framgår av

figur 4.10 nedan är det en större andel som bedömde att verksamheten utvecklats positivt än tvärtom.

Figur 4.10 Hur har kvaliteten i Statens servicecenters leverans av tjänster totalt sett utvecklats under den tid myndigheten varit kund?

Antal svarande: 141



Det siffermässiga medelvärdet för de myndigheter som redovisat en bedömning i ovanstående fråga (utifrån skalan 1 för kraftig försämring upp till 5 för kraftig förbättring) ligger på 3,4.

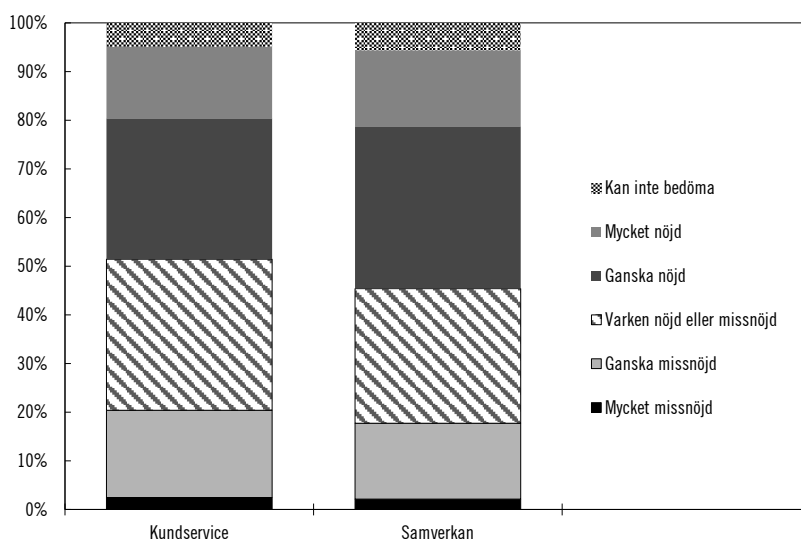
Myndighetens storlek verkar inte vara styrande för hur man svarat på frågan om hur kvaliteten utvecklats under den tid myndigheten varit kund. Således visar det underliggande enkätmaterialet att de olika svarsalternativen i stort sett är proportionellt fördelade mellan de olika storleksgrupperna. Däremot finns det en större bredd mellan svarsalternativen bland kunder som varit anslutna en längre tid (fyra år eller mer) än bland de myndigheter som varit anslutna en kortare tid. För de senare är svaren mera centrerade kring alternativet ”varken bättre eller sämre”.

Synpunkter på Statens servicecenters kundservice och kundsamverkan

I enkäten tillfrågades kundmyndigheterna om sin syn på Statens servicecenters kundservice och samverkan med myndigheterna. Bedömningarna framgår av figur 4.11 nedan.

Figur 4.11 Bedömning av kundservice och samverkan

Antal svarande: 141 respektive 141



Som framgår av figuren har relativt få av de svarande sagt sig vara direkt missnöjda med Statens servicecenters kundservice och samverkan. Å andra sidan är det också i båda fallen mindre än hälften av de svarande som anger att de är ganska eller mycket nöjda. De siftermässiga medelvärdena för de myndigheter som redovisat en bedömning uppgår till 3,4 (kundservice) respektive 3,5 (samverkan).

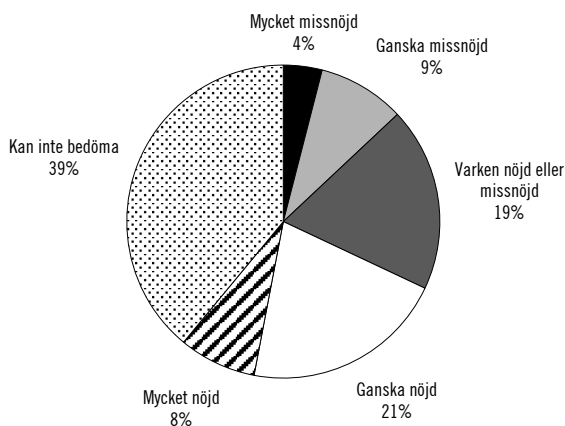
Av det underliggande enkätmaterial framgår att de minsta myndigheterna (upp till 150 anställda) som grupp är mest nöjda med kundservice och samverkan, medan svaren från de allra största myndigheterna (med fler än 2 000 anställda) tyder på att de är minst nöjda. Som jämförelse kan nämnas att mer än 50 procent av respondenterna bland de minsta myndigheterna svarade att de var ganska eller mycket nöjda med både kundservice och samverkan, medan färre än 20 procent av de största myndigheterna gav detta betyg.

Synpunkter på Statens servicecenters hantering av säkerhetsaspekter

I enkäten ombads kundmyndigheterna också att bedöma hur Statens servicecenters hantering av säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet fungerar i de levererade tjänsterna. Svaren framgår av figur 4.12 nedan.

Figur 4.12 Vad anser myndigheten om Statens servicecenters hantering av säkerhetsaspekter vid leverans av tjänsterna?

Antal svarande: 141



Det siffermässiga medelvärdet (från 1 för mycket missnöjd till 5 för mycket nöjd) för de som redovisat en bedömning i ovanstående fråga ligger på 3,3.

Som figur 4.12 visar var det en förhållandevis liten andel av myndigheterna (13 procent) som angav att de var ganska eller mycket missnöjda beträffande Statens servicecenters hantering av säkerhetsaspekter. Med tanke på dessa aspekters vikt finns skäl att ändå påpeka att detta motsvarar 19 myndigheter. Bland dessa finns sju myndigheter med fler än 1 000 anställda. Totalt har de 19 myndigheterna drygt 27 000 anställda.

2. Icke-kundernas skäl till att inte vara kund

Som underlag för en analys av hur inrättandet av Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i statsförvaltningen är det också intressant att fånga erfarenheter från de myndigheter som inte är kunder i dagsläget. I enkäten tillfrågades därför myndigheter som inte är kunder bland annat om skälen till varför de valt att inte ansluta sig till servicecentret och om man överväger att eventuellt bli kund framöver.

Icke-kundernas profil

Som nämnades i inledningen angav 52 av de 193 myndigheter som lämnade svar att de vid tiden för enkäten inte var kunder till Statens servicecenter. Av dessa angav två myndigheter att de hade varit kunder tidigare, men inte längre var det. Eftersom den senare gruppen är så liten särredovisas deras svar inte här.

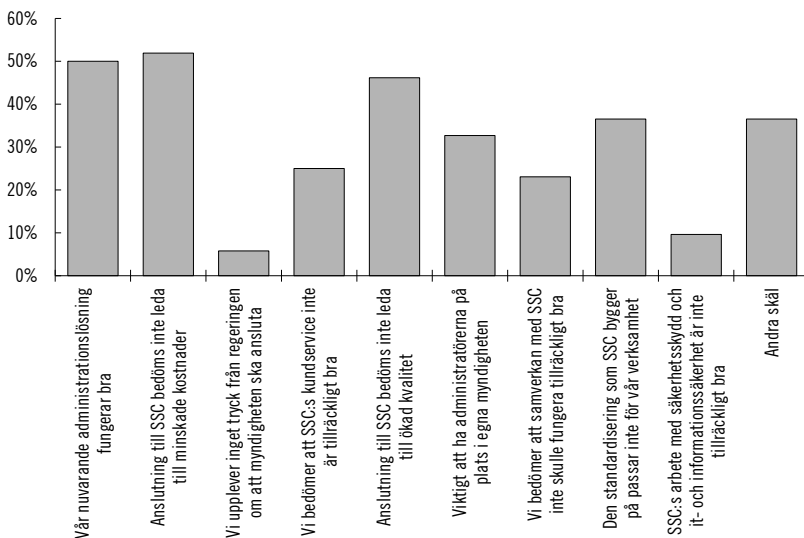
Storleken på de myndigheter som angav att de inte är kunder varierar mycket – allt från myndigheter med flera tusen anställda, till myndigheter med endast en handfull anställda. Det kan noteras att knappt tio av de respondenter som angav att de inte är kunder utgörs av mycket små myndigheter som anlitar en större myndighet som värdmyndighet för sin administration. Möjligen ingår dessa små myndigheter inte bland Statens servicecenters potentiella kunder – å andra sidan angav ett par andra små myndigheter med värdmyndighet i enkäten att de är kunder.

Skälen för att inte vara kund

I enkäten tillfrågades de myndigheter som inte var kunder till Statens servicecenter om skälen till detta. Myndigheterna fick välja mellan ett antal fördefinierade svarsalternativ, varav flera kunde markeras. Svaren framgår av figur 4.13 nedan.

Figur 4.13 Vilka är huvudskälen till att myndigheten inte är kund till Statens servicecenter i dag?

Flera svar var möjliga att markera



Som framgår av figuren var de vanligast förekommande svaren att myndighetens nuvarande administrationslösning bedöms fungera bra och att en anslutning till Statens servicecenter inte bedöms leda till minskade kostnader eller ökad kvalitet. Omvänt kan noteras att de motiv som var minst vanligt förekommande var ”vi upplever inget tryck från regeringen om att myndigheten ska ansluta” och ”vi bedömer att Statens servicecenters arbete med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet inte är tillräckligt bra”.

De myndigheter som kryssade i alternativet ”andra skäl” ombads att ange vilka dessa skäl var i ett fritextsvar. Det vanligaste skälet som angavs där (av drygt fem respondenter) var att myndigheten är liten och har en värmyndighet som hanterar dess administration. Ett annat skäl som angavs av flera respondent var att anslutning ännu inte blivit aktuellt, men eventuellt kunde bli det längre fram i tiden.

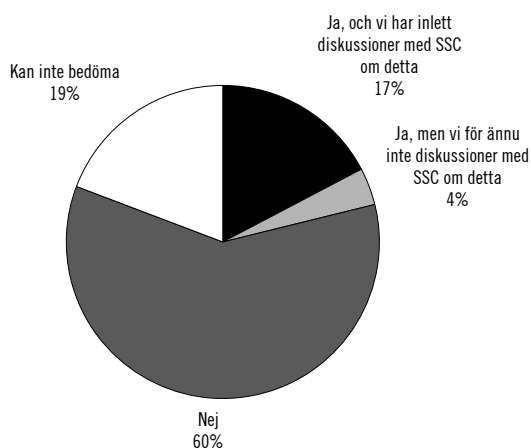
Även de myndigheter som tidigare varit kund men inte längre är det tillfrågades om sina skäl till att inte vara kund. Som framgått angav två myndigheter i enkäten att de tillhör denna kategori. Deras svar skiljde sig inte från bilden ovan.

Eventuell kommande anslutning

De myndigheter som inte är kunder, inklusive de som tidigare varit det, tillfrågades även om de överväger att under de närmaste åren (inom tre till fyra år) ansluta sig till Statens servicecenter. Svarsfördelningen framgår av figur 4.14.

Figur 4.14 Överväger myndigheten att ansluta under de närmaste åren?

Antal svarande: 52



Om man i denna fråga studerar det underliggande enkätmaterialet utifrån sektorsnivå kan en tydlig tudelning utläsas mellan olika icke-kunder från universitets- och högskolevärlden. Å ena sidan ingår det en handfull lärosäten och andra forskningsrelaterade myndigheter bland de respondenter som har svarat ja och att de har inlett diskussioner om anslutning med Statens servicecenter. Å andra sidan finns också fler än tio myndigheter av samma slag bland dem som har svarat nej på frågan. Bland dem som svarat nej finns också bland annat några stora myndigheter inom justitieområdet, och även några av de små myndigheter som angett att de har en värmyndighet.

3. Utveckling av myndigheternas administrationskostnader

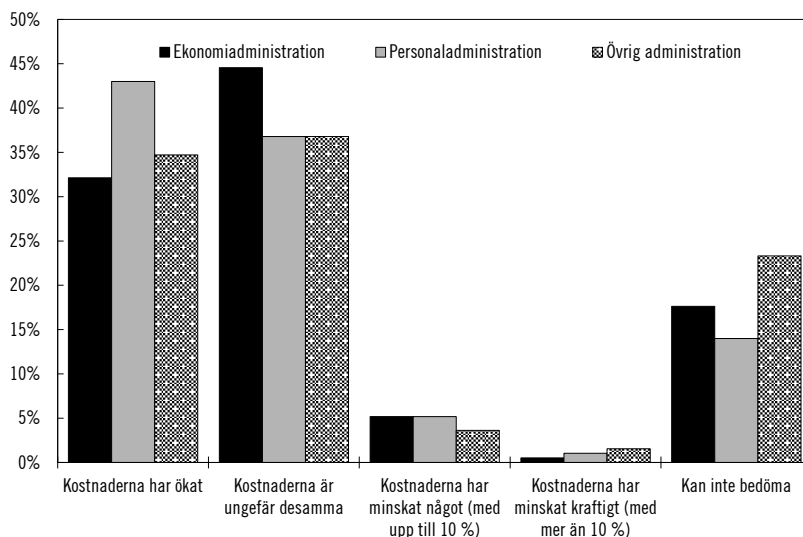
För att få underlag till analysen av hur inrättandet av Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i statsförvaltningen ställdes i enkäten också ett antal frågor om hur myndigheternas administrationskostnader har utvecklats under senare år. Samtliga respondenter – både de myndigheter som är kunder till Statens servicecenter och de som inte är det – fick svara på frågor om hur deras administrationskostnader har utvecklats och vad utvecklingen beror på. I det följande redovisas svaren på dessa frågor, inklusive vissa jämförelser mellan kunder och icke-kunder.

Bedömning av administrationskostnadernas utveckling

I enkäten ombads samtliga respondenter att bedöma hur myndighetens administrationskostnader har utvecklats i absoluta tal under de senaste tre till fyra åren och hur de uppfattar att administrationskostnaderna som andel av myndighetens sammanlagda utgifter har utvecklats. I frågan delades administrationskostnaderna upp i tre kategorier: kostnader för ekonomi-, personal- samt övrig administration. Svaren framgår av de två figurerna 4.15 och 4.16 nedan.

Figur 4.15 Utveckling av administrationskostnader under de senaste tre–fyra åren

Antal svarande: 193

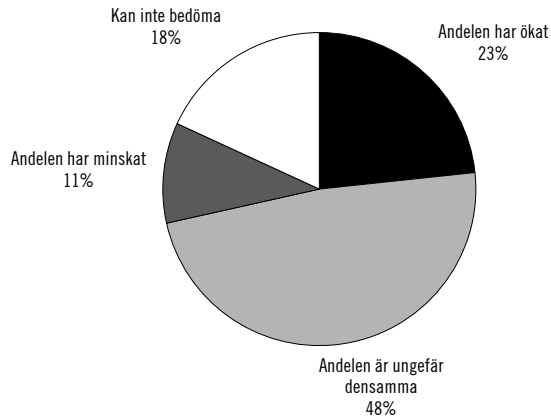


Som framgår av figur 4.15 bedömer de flesta respondenterna att myndighetens administrativa kostnader under de senaste tre–fyra åren antingen har ökat eller är ungefär desamma – och detta gäller oavsett typ av administrativ tjänst. För ingen av de tre tjänstetyperna har fler än cirka fem procent av de svarande angett att kostnaderna har minskat något eller kraftigt.

Om man ser till hur de administrativa kostnaderna har utvecklats relativt myndighetens totala kostnader, så kan i figur 4.16 nedan noteras att det är fler myndigheter som bedömer att de administrativa kostnadernas andel har ökat än de som bedömer att andelen har minskat. Det vanligaste svaret är dock även i denna fråga att situationen är ungefär densamma.

Figur 4.16 Utveckling av administrationskostnaders andel av totala kostnader under de senaste tre–fyra åren

Antal svarande: 193



Vi har jämfört hur de myndigheter som är respektive inte är kunder till Statens servicecenter bedömer att myndighetens administrationskostnader har utvecklats under de senaste tre–fyra åren. Som framgår av tabell 4.1 nedan är det genomgående fler i gruppen kunder än i gruppen icke-kunder som bedömer att kostnaderna har ökat.

Tabell 4.1 Utveckling av administrationskostnader under de senaste tre–fyra åren – kunder respektive icke-kunder

Antal svarande: 193

	Ekonomi		Personal		Övrig adm.	
	Kund	Ej kund	Kund	Ej kund	Kund	Ej kund
Kostnaderna har ökat	38%	17%	52%	19%	38%	27%
Kostnaderna är ungefär desamma	40%	58%	32%	50%	32%	50%
Kostnaderna har minskat något (med upp till 10 %)	5%	6%	2%	13%	4%	4%
Kostnaderna har minskat kraftigt (med mer än 10 %)	0%	2%	1%	0%	2%	0%
Kan inte bedöma	18%	17%	13%	17%	25%	19%
SUMMA	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Vi har även jämfört vad myndigheter av olika storlekar har svarat i enkäten om hur myndighetens administrationskostnader har utvecklats under de senaste tre–fyra åren. Som framgår av tabell 4.2 nedan är det genomgående de största myndigheterna som har angett att kostnaderna har ökat. Observera att tabellen omfattar både de myndigheter som är och de som inte är kunder till Statens servicecenter.

Tabell 4.2 Utveckling av administrationskostnader under de senaste tre–fyra åren – myndigheter av olika storlek (antal anställda)

Antal svarande: 193

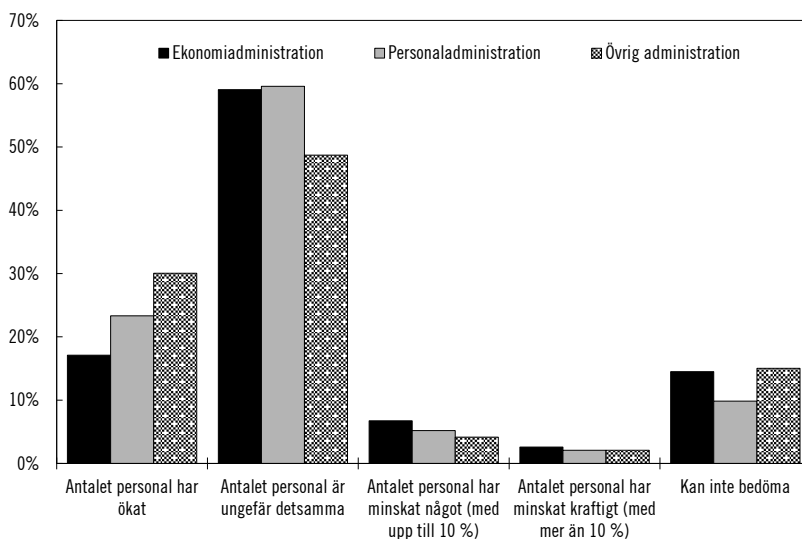
Ekonomiadministration	Upp till 50	51–50	151–500	501–1 999	Över 2 000
Kostnaderna har ökat	29%	37%	27%	29%	45%
Kostnaderna är ungefär desamma	51%	40%	52%	39%	30%
Kostnaderna har minskat något (med upp till 10 %)	5%	9%	5%	5%	0%
Kostnaderna har minskat kraftigt (med mer än 10 %)	0%	0%	0%	0%	5%
Kan inte bedöma	15%	14%	16%	26%	20%
SUMMA	100%	100%	100%	100%	100%
Personaladministration					
Kostnaderna har ökat	31%	46%	43%	42%	70%
Kostnaderna är ungefär desamma	49%	43%	32%	34%	10%
Kostnaderna har minskat något (med upp till 10 %)	5%	6%	5%	5%	5%
Kostnaderna har minskat kraftigt (med mer än 10 %)	4%	0%	0%	0%	0%
Kan inte bedöma	11%	6%	20%	18%	15%
SUMMA	100%	100%	100%	100%	100%
Övrig administration					
Kostnaderna har ökat	27%	29%	30%	42%	60%
Kostnaderna är ungefär desamma	47%	49%	32%	24%	25%
Kostnaderna har minskat något (med upp till 10 %)	7%	0%	2%	5%	0%
Kostnaderna har minskat kraftigt (med mer än 10 %)	4%	3%	0%	0%	0%
Kan inte bedöma	15%	20%	36%	29%	15%
SUMMA	100%	100%	100%	100%	100%

Bedömning av antalet administrativ personal

Alla respondenter fick också svara på hur antalet administrativ personal i myndigheten har utvecklats i absoluta tal under de senaste tre till fyra åren, liksom hur den administrativa personalens andel av den totala personalstyrkan har utvecklats. Detta redovisas i figurerna 4.17 och 4.18.

Figur 4.17 Utveckling av antalet administrativ personal under de senaste tre–fyra åren

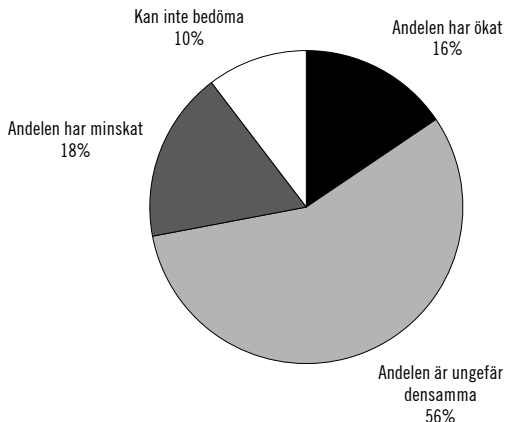
Antal svarande: 193



I detta fall kan noteras att svaret ”antalet personal är ungefär detsamma” är klart vanligast bland de svarande. Motsvarande svar är också klart vanligast om man ser till hur den administrativa personalen som andel av den totala personalstyrkan bedöms ha utvecklats. Se figur 4.18 nedan.

Figur 4.18 Utveckling av administrativ personals andel av total personal under de senaste tre–fyra åren

Antal svarande: 193



Angivna förklaringar till kostnads- och personalutvecklingen

I enkäten gavs myndigheterna möjlighet att närmare beskriva vilka faktorer som framför allt har påverkat hur kostnader och personalstorlek har utvecklats i myndighetens administrativa verksamhet under de senaste tre till fyra åren. Svar på detta gavs av 139 respondenter.

Svarsbilden är ganska varierad, men några aspekter återkommer hos förhållandevis många av de svarande. Nedan summeras faktorer som bedömts ha ökat eller minskat kostnader och personalstorlek och som i enkäten har angetts av minst fem respondenter vardera.

Faktorer som lett till ökade administrationskostnader och/eller ökad personalstorlek i administrationen

- Allmän tillväxt av myndigheten och dess verksamhet. Detta var den kostnadsökande faktor som angavs av flest respondenter (cirka 30 stycken). Skälen till att myndigheten har växt kan variera, men gemensamt för dessa respondenter är att den allmänna tillväxten sägs ha medfört behov även av större administration.

- Ökade it-kostnader för myndigheten, inklusive kostnader till följd av ökade krav på it- och annan säkerhet. Denna faktor lyftes fram av cirka 25 av respondenterna.
- Ökade kostnader efter anslutning till Statens servicecenter. I enkäten angav knappt 20 respondenter att deras administrativa kostnader har ökat efter att de anslutit sig till Statens servicecenter. Som skäl angavs i många fall att myndigheten efter anslutningen fortsatt behöver utföra vissa arbetsuppgifter som man trodde att servicecentret skulle hantera efter anslutningen.
- Nya eller utökade administrativa krav på myndigheterna. I enkäten har ungefär 10 respondenter även pekat på andra typer av nya eller utökade administrativa krav som ökat myndighetens administrations- och/eller personalkostnader. Här har bland annat nämnts ökade krav inom personuppgiftsområdet (GDPR), upphandling, lagen om tillgänglighet till digital offentlig service och visselblåsning.

Faktorer som lett till minskade administrationskostnader och/eller minskad personalstorlek i administrationen

- Administrationens andel av totala kostnader har minskat i samband med att myndigheten expanderat. Ovan nämndes att ganska många av de svarande angav att allmän tillväxt av myndigheten och dess verksamhet också lett till ökade administrationskostnader. Därtill angav dock knappt 10 respondenter att myndighetens administration i samband med en expansion inte växt i lika hög grad som verksamheten i övrigt, varför administrationens andel av de totala kostnaderna minskat.
- Effektivisering av myndighetens administration. Knappt 10 respondenter angav att myndigheten under senare år gjort insatser för att effektivisera sin administration.
- Minskade administrationskostnader och/eller minskad personalstorlek i administrationen hos myndigheter efter anslutning till Statens servicecenter. Omkring 5 respondenter angav att man uppnått en sådan effekt.

4. Andra frågor med koppling till utredningens uppdrag

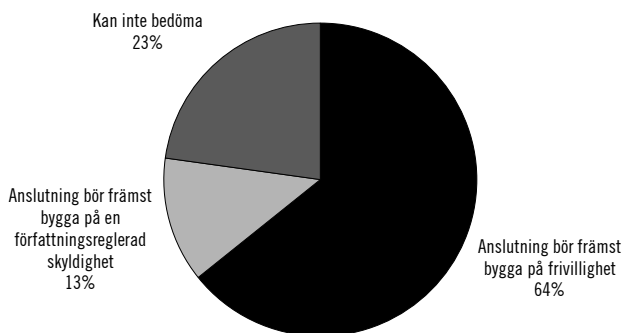
I utredningens uppdrag ingår även att analysera vilken grund som framöver bör gälla för anslutning till Statens servicecenter och om centralisering av ytterligare tjänster till Statens servicecenter kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen. I enkäten ombads samtliga respondenter därför att svara på frågor om detta.

Synpunkter avseende grund för anslutning framöver

I enkäten tillfrågades samtliga respondenter om vilken grund som de anser framöver bör gälla för anslutning av myndigheter till Statens servicecenter. Som framgår av figur 4.19 svarade en klar majoritet att det bör vara frivilligt för myndigheterna att ansluta.

Figur 4.19 Myndigheternas bedömning av lämplig grund för anslutning

Antal svarande: 193



Idéer om ytterligare tjänster att centralisera

Samtliga respondenter ombads redovisa eventuella idéer om ytterligare tjänster som vore lämpliga att centralisera till Statens servicecenter. Drygt 50 respondenter framförde konkreta idéer om nya tjänster, utöver de som Statens servicecenter i dag ansvarar för. Där-

till framförde några respondenter idéer om kompletteringar i dagens tjänsteutbud.

De idéer som gavs om nya tjänster sammanfattas nedan. De tre första punkterna i listan är de tjänster som nämndes av flest respondenter (i samtliga fall fler än 10), medan övriga nämndes av mellan en och fem respondenter.

- It-relaterade tjänster. Här togs upp allt från tillhandahållande och drift av it-system till olika stödtjänster såsom it-support, stöd i säkerhetsfrågor med mera.
- Stöd i arkivfrågor, i första hand genom gemensamt e-arkiv, men även allmänt arkivstöd.
- Operativt stöd i upphandlingsfrågor.
- Verksamhetsjuridiskt stöd.
- Stöd i rekryteringsfrågor.
- Gemensam tjänst för registratur och diarium.
- Gemensam tjänst för resehantering.
- Stöd i lokalförsörjningsfrågor.
- Kontorsservice, till exempel videomötessystem, gemensam växel-funktion, tillhandahållande av möteslokaler i statens lokala servicekontor med mera.
- Stöd i diverse olika frågor, till exempel kring GDPR, system för bidragshantering, NOR, e-signering, fysisk säkerhet med mera.

Som kommentar till listan bör också sägas att cirka 15 respondenter explicit uttryckte att de anser att ytterligare tjänster *inte* bör centraliseras till Statens servicecenter. Motiven varierade. Somliga var tveksamma till om centralisering överhuvudtaget medför effektivisering, medan några andra framförde att Statens servicecenters nuvarande verksamhet behöver konsolideras innan det kan vara lämpligt med en eventuell utvidgning till ytterligare tjänster.

5. Övriga synpunkter

Slutligen tillfrågades samtliga respondenter om de hade några övriga synpunkter som de ville lämna till utredningen. 80 myndigheter lämnade svar på detta. Av dessa var det knappt tio stycken som endast kommenterade enkätens utformning i olika avseenden. Svaren från de övriga cirka 70 myndigheterna var i många fall utförliga och berörde ett flertal aspekter. Främst handlade det om att respondenterna utvecklade sina svar på enkätens tidigare frågor. I den mån några nya aspekter framfördes, så berörde de i huvudsak synpunkter som också framkommit i utredningens intervjustudie och som därför framgår av avsnitt 4.2 nedan. Mot denna bakgrund har utredningen valt att inte försöka närmare sammanfatta de svar som gavs på denna enkätfråga.

4.2 Intervjustudie bland statliga myndigheter

För att fördjupa den breda bild som gavs av enkäten har utredningen intervjuat företrädare för ett urval statliga myndigheter om deras syn på Statens servicecenter och hur dess verksamhet påverkat effektiviteten i statsförvaltningen. Intervjuerna tog i huvudsak upp samma områden som enkäten, men med möjlighet till fördjupningar och följdfrågor.³

4.2.1 Intervjustudiens genomförande

Totalt intervjuades ett trettiootal statliga myndigheter. Urvalet gjordes så att de intervjuade omfattade både kunder till Statens servicecenter och icke-kunder, både små och stora myndigheter samt myndigheter inom i princip samtliga departementsområden.⁴

³ Den frågelista som bildade utgångspunkt för intervjuerna återges i bilaga 3.

⁴ Följande myndigheter intervjuades: Arbetsgivarverket, Blekinge tekniska högskola, Boverket, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Försäkringskassan, Göteborgs universitet, Inspektionen för socialförsäkringen, Institutet för mänskliga rättigheter, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kriminalvården, Lantmäteriet, Lunds universitet, Migrationsverket, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för totalförvarsanalys, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skatteverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Spelinspektionen, Statens energimyndighet, Statens försvarshistoriska museer, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion, Tillväxtverket, Tullverket, Vetenskapsrådet.

Undersökningen gjordes i form av semistrukturerade intervjuer, oftast via digitala media, men i några fall vid fysiska möten. Vanligen intervjuades en person per myndighet, men i några fall handlade det om gruppintervjuer med upp till fyra deltagare. De flesta intervjuade utgjordes av chefer med ansvar för berörda myndigheters administration (hela verksamheten och/eller personal- eller ekonomiadministration). I några fall var de intervjuade myndighetschefer eller administrativa handläggare.

4.2.2 Intervjustudiens resultat

Intervjuerna har i huvudsak gett en bild som överensstämmer med vad som framkommit i enkätundersökningen. På övergripande nivå kan intrycken sammanfattas på följande sätt:

- Kundernas bedömningar varierar. De intervjuade kundmyndigheternas allmänna syn på Statens servicecenter varierar. Några är mycket nöjda och några är klart missnöjda, men majoriteten av de intervjuade är varken helt nöjda eller helt missnöjda.
- Statens servicecenters verksamhet anses ha blivit bättre över tid. De flesta intervjuade myndigheterna – oavsett om de är kunder eller ej – menar att verksamheten med administrativa tjänster successivt har utvecklats och blivit bättre. En vanlig synpunkt är också att verksamheten efter de första årens uppbyggnadsskede i dag är mer etablerad och att vissa inledande svårigheter kan ha handlat om barnsjukdomar.
- Det finns ett flertal utmaningar. Många av de intervjuade har påtalat att det finns utrymme för förbättringar i Statens servicecenters administrativa tjänster, bland annat avseende tjänsternas utformning och kvalitet, kundservice och systemstöd.
- Icke-kundernas vilja att bli kund varierar. Bland de intervjuade myndigheter som i dag inte är kunder till servicecentret har vissa framfört att de planerar att bli kunder (några har även inlett diskussioner om anslutning med Statens servicecenter), medan några har sagt att de för närvarande inte har några sådana planer. Bland de senare återfinns framför allt några stora myndigheter med många anställda.

I det följande redogörs för vad som framkommit i myndighetsintervjuerna, i huvudsak strukturerat utifrån ovanstående teman. Med hänsyn till utredningsuppdragets inriktning ligger fokus i framställningen främst på synpunkter som framförts kring utmaningar och utvecklingsbehov. Inledningsvis bör dock betonas att de intervjuade i allmänhet har uttryckt en positiv grundinställning till att viss administration centraliseras inom statsförvaltningen.

Tjänsternas utformning, kvalitet och pris

Som framgått ovan varierar de intervjuades bedömningar av hur väl Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster fungerar. De flesta intervjuade kundmyndigheterna anser dock att den löpande verksamheten – löneutbetalningar, bokföringar med mera – i huvudsak fungerar som tänkt. Visserligen sägs fel uppstå ibland, men att så sker anses till en del vara ofrånkomligt och förekom även när man själv hanterade verksamheten.

Flertalet intervjuade kundmyndigheter bedömer att kvaliteten på Statens servicecenters tjänster är god eller åtminstone godtagbar, även om kvalitetsbrister också har påtalats av vissa. Ganska många av de intervjuade upplever avgiftsnivån som hög, men ett flertal respondenter anser att nivån är rimlig.

Fördelar med att vara kund

Vad gäller fördelar med att vara kund till Statens servicecenter lyfter de flesta fram att det framför allt medför en trygghet. Visserligen har man som kundmyndighet fortfarande det yttersta ansvaret för sin verksamhet, inklusive de arbetsuppgifter som överlåtits till servicecentret. Men genom anslutningen till servicecentret behöver kundmyndigheten inte längre vara lika aktivt engagerad exempelvis i att säkerställa att man har tillräckliga personalresurser för de aktuella arbetsuppgifterna eller i hanteringen av berörda system.

Här bör samtidigt inflikas att några större kundmyndigheter – med stor vana av att hantera relationer med systemleverantörer – i viss mån beklagat att de nu måste förlita sig på Statens servicecenters hantering av leverantörskontakterna.

Synpunkter på standardisering

Ett återkommande tema när tjänsternas utformning har behandlats i intervjuerna har varit standardisering. En av grundtankarna med att centralisera arbetsuppgifter inom ekonomi- och löneadministration till Statens servicecenter är att detta ska skapa en större verksamhet som bättre kan ta till vara olika stordriftsfördelar och andra vinster. Möjligheten att utvinna stordriftsfördelar bygger i sin tur på att verksamheten utformas på ett standardiserat sätt. I likhet med all verksamhet som bygger på standardisering medför dock en anslutning till Statens servicecenters standardmodell att kundmyndigheten kan behöva ge avkall på vissa särlösningar i sin verksamhet.

Överlag har de intervjuade myndigheterna – oavsett om de är kunder eller ej – förståelse för att standardisering är en förutsättning för stordrift. Däremot finns det bland de intervjuade en viss variation i synen på om man anser att den ökade standardisering som blir följden av anslutning till Statens servicecenter är lämplig för den egna myndigheten eller ej. Lite grovt sett finns här en skiljelinje mellan små och stora myndigheter:

- Många av de små myndigheter som intervjuats menar att en liten myndighet sällan har behov av särlösningar i sin ekonomi- och löneadministration och att Statens servicecenters standardmodell därför i huvudsak fungerar väl för myndigheten.
- I intervjuerna med stora myndigheter har det varit vanligare att respondenterna har pekat på att den egna myndigheten i vissa avseenden har speciella förutsättningar som innebär att det kan vara olämpligt att fullt ut tillämpa Statens servicecenters standardmodell.

I anslutning till den sista punkten ovan kan också sägas att relativt många intervjuade – både stora och små myndigheter – har framfört att de upplever Statens servicecenter som väl fyrkantiga i sin tillämpning av standardmodellen. Dessa respondenter har efterlyst en större flexibilitet och förmåga att hantera speciella behov och avvikelser från servicecentrets sida. Eller att Statens servicecenter åtminstone bättre skulle kunna kommunicera varför man inte kan göra undantag för enskilda myndigheters särskilda önskemål.

Vad gäller olika verksamheters särskilda förutsättningar har flera respondenter också framfört att de anser att Statens servicecenter borde kunna behandla myndigheter med liknande förutsättningar mer som grupper, vad gäller tjänsternas utformning, handläggares ansvar med mera.

Avslutningsvis bör om standardisering också påpekas att några av de intervjuade har lyft fram att externa krav på hur en myndighets verksamhet ska utformas – till exempel genom tillämpning av en standardmodell – även kan ge en positiv drivkraft till interna förändringar inom myndigheten. För en myndighetsledning som önskar förändra de interna arbetssätten sägs sådana externa krav kunna fungera som ett stöd.

Kundservice och samverkan

I intervjuerna har ganska många myndigheter framfört kritik mot hur Statens servicecenters kundservice och samverkan fungerar. Enligt berörda respondenter finns behov av förbättringar avseende servicecentrets kundvård och känsla för service.

För flera av dessa respondenter tycks utgångspunkten för synpunkterna vara att de upplever Statens servicecenter som ganska fyrkantiga i sina interaktioner med kunderna. Vissa intervjuade har beskrivit det som att servicecentret har ett starkt fokus på att utveckla rutinerna i sin egen produktion och sin inre effektivitet – och utifrån detta mer eller mindre bestämmer vad som ska gälla. Medan kunderna inte bara vill ha en effektiv leverantör utan en som också tydligt tar den enskilda kundens behov i beaktande.

För att illustrera denna kritik har ett flertal intervjuade kundmyndigheter menat att Statens servicecenter har en tendens att definiera sitt verksamhetsansvar ganska snävt, med följderna att kunderna tvingas utföra vissa arbetsuppgifter – till exempel inrapportering av uppgifter, efterkontroller med mera – som man trots att leverantören skulle hantera. På liknande sätt har flera intervjuade framfört att de upplever servicecentrets kundstöd som begränsat och alltför generellt. De berörda myndigheterna har sagt sig vilja ha en fast kontaktperson hos Statens servicecenter med god kunskap om myndighetens verksamhet, men menar att de oftast hänvisas till servicecentrets allmänna kundsupport (Portalen) där ärendena hanteras av olika

personer, vilkas kunskap och kompetens kring de aktuella ärendena kan variera enligt de intervjuade. Beträffande kundsupporten har ett flertal intervjuade kundmyndigheter även framfört att handläggningstiderna kan vara långa.

I enlighet med sin instruktion samverkar Statens servicecenter kontinuerligt med kundmyndigheterna i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet. De kundmyndigheter som intervjuats beskriver i allmänhet strukturen för denna samverkan – med de tre nivåerna strategisk, taktisk och operativ samverkan – som väl etablerad och fungerande. Överlag upplever de intervjuade också att servicecentrets företrädare i dessa kontakter är öppna och intresserade av kundernas synpunkter.

Enligt flera av de intervjuade finns det dock även utmaningar med denna samverkan. Några respondenter har uttryckt det som att Statens servicecenter visserligen lyssnar på frågor, förslag och idéer från kunderna, men att myndigheten tenderar att sedan inte göra så mycket med det som framkommit. Flera respondenter har också efterlyst att servicecentret skulle vara mer drivande i kompetens- och utvecklingsfrågor gentemot kunderna och till exempel på ett mer proaktivt sätt informera om nyheter kring system, regelutveckling med mera av betydelse för kunderna. Likaså har flera respondenter framfört att Statens servicecenter i högre grad borde kunna förmedla lärande erfarenheter mellan olika kunder.

Frågor om system, anslutning och migrering

Statens servicecenters verksamhet med ekonomi- och personaladministration kräver tillgång till väl fungerande systemlösningar för att myndigheten ska kunna leverera kostnadseffektiva administrativa tjänster. Som framgått av kapitel 3 använder Statens servicecenter i dag UBW (Agresso) för ekonomirelaterade tjänster, Visma Proceedo för e-handelstjänster och fyra olika systemstöd för lönetjänster, Heroma, Primula, POL och Palasso, varav de två sistnämnda är tänkta att fasas ut under perioden 2021–2026.

Bland de intervjuade kundmyndigheterna menar de flesta att dagens systemstöd i huvudsak har godtagbar funktion. Men få av myndigheterna, om ens någon, har varit odelat positiv till systemens

funktion. Kritik som har framförts har bland annat handlat om att respondenterna anser att systemen

- inte är tillräckligt användarvänliga,
- saknar olika funktioner och moduler som respondenterna ser som viktiga för sin verksamhet, samt
- inte i tillräcklig grad möjliggör sammankoppling med myndighetens andra verksamhetssystem för exempelvis intern planering och styrning eller tidredovisning.

När en ny kundmyndighet ska anslutas till Statens servicecenter eller då en kundmyndighet ska migreras till ett nytt system, så initieras ett särskilt projekt som i allmänhet blir tids- och arbetskrävande för såväl Statens servicecenter som kundmyndigheten. De intervjuade myndigheterna har överlag uttryckt förståelse för att dessa processer kräver omfattande projekt och tar tid. De flesta anser också att de personer som deltar i projekten från servicecentrets sida gör ett professionellt och engagerat arbete.

Samtidigt har ett flertal av de intervjuade kundmyndigheterna framfört att Statens servicecenter skulle kunna förbättra sin erfarenhetsbaserade utveckling av arbetet med anslutnings- och migreringsprojekt. Flera respondenter som varit med om anslutning och/eller migrering säger sig ha upplevt Statens servicecenters agerande som om det vore något myndigheten gjorde för första gången – snarare än att servicecentret tydligt drog nytta av att ha genomfört motsvarande anslutnings- och migreringsprojekt många gånger tidigare. Flera av de intervjuade anser också att Statens servicecenter borde kunna bli bättre på att ge goda råd om hur man som kundmyndighet lämpligen bör agera i samband med anslutning och migrering – baserat på lärdomar från tidigare anslutnings- och migreringsprojekt och hur andra kundmyndigheter har agerat i motsvarande situation.

Säkerhetsfrågor

Respondenterna har ombetts ge sin syn på hur Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetsskydd och it- och informations-säkerhet fungerar i dag. Ganska många av de intervjuade kundmyndigheterna anger att det har förekommit en del mindre incidenter,

där till exempel personuppgifter kan ha läckt ut på ett olämpligt sätt, men att man i det stora hela bedömer att servicecentret gör ett adekvat arbete kring dessa frågor. Statens servicecenter sägs vara alerta i sin hantering av uppkomna incidenter och sköta kommunikationen till den berörda myndigheten på ett bra sätt.

Några respondenter har dock framfört att det är svårt att som kund få insyn i servicecentrets arbete med säkerhetsfrågor och att de därför heller inte fullt ut kan bedöma hur arbetet fungerar.

De intervjuades syn på effekter

I intervjuerna har vi frågat hur respondenterna bedömer att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter påverkat effektiviteten och de administrativa kostnaderna i den statliga administrationen. Lite grovt sett är fördelningen ungefär 50/50 mellan de som bedömer att reformen medfört att statsförvaltningen blivit effektivare och de som bedömer att så inte är fallet. Svarsbilden är dock mycket varierad – alltifrån myndigheter som bedömer att inrättandet av Statens servicecenter medfört en effektivisering av både statsförvaltningen generellt och den egna myndigheten, till myndigheter som menar att reformen inte lett till effektiviseringar för vare sig statsförvaltningen eller den egna myndigheten. Flera respondenter har också framhållit att det är svårt att bedöma reformens effekter, bland annat därför att det inte finns något tydligt nolläge att jämföra med och att vissa kostnader, till exempel systemkostnader, är svåra att överblicka fullt ut.

Oavsett synen på kostnadsutvecklingen, så har relativt många av de intervjuade framhållit att inrättandet av Statens servicecenter haft andra fördelar som också kan ses som effektivitetshöjande. Det handlar framför allt om de fördelar som berördes i tidigare avsnitt, såsom att servicecentret inom sina verksamhetsområden har en bred och djup kompetens som i synnerhet mindre myndigheter inte kan upprätthålla på egen hand, och att det upplevs som enklare – och tryggare – för enskilda myndigheter att inte längre behöva vara lika aktivt engagerad i de aktuella arbetsuppgifterna och systemadministrationen.

Vidare kan noteras att ett flertal av de kundmyndigheter som bedömer att anslutningen till Statens servicecenter medfört en effekti-

visering för myndigheten har framfört att denna effektivisering inte har lett till att myndigheten har minskat sina administrationskostnader. I stället har frigjorda resurser använts för att förstärka administrationen i andra delar, ofta genom kompetensväxling och professionalisering av den administrativa personalen.

Att myndigheterna ofta förstärkt sin administration på detta sätt beror, enligt ett flertal respondenter, i sin tur till stor del på att de administrativa kraven på myndigheterna har skärpts under senare år, till exempel avseende upphandling, personuppgiftshantering, personaladministration med mera. Kravbilden på en myndighets administration bedöms därför inte vara helt jämförbar med den som gällde vid tiden för Statens servicecenters inrättande för drygt tio år sedan. Enligt flera respondenter har även det senaste decenniets it-utveckling starkt påverkat förutsättningarna för att bedriva administration, bland annat genom att pappershanteringen har minskat och att it-systemen möjliggör ökad integrering av olika tjänster.

Vidare menar ett flertal av de intervjuade att man – när reformens effekter ska bedömas – också bör ha i minne att Statens servicecenter ända sedan start har behövt hantera vissa ogynnsamma förutsättningar som har påverkat verksamheten. Det handlar bland annat om att servicecentret började med ett ekonomiskt underskott i verksamheten, vilket bedöms ha varit en belastning hela tiden. Enligt flera respondenter innebär det också en utmaning för Statens servicecenter att myndigheten behöver finansiera all utvecklingsverksamhet inom verksamhetsområdet administrativa tjänster inom ramen för sina avgifter eftersom denna verksamhet är helt avgiftsfinansierad.

De intervjuades syn på relationen till Statens servicecenter

En fråga som vi ofta ställt i intervjuerna med kundmyndigheter är om de upplever sin relation till Statens servicecenter som vilken beställar-/utförarrelation som helst. Myndigheterna har genomgående svarat att de inte gör det. Enligt de intervjuade finns det visserligen en del likheter med de relationer myndigheten har till andra leverantörer – i det att man köper en definierad tjänst av en extern part – men relationen till Statens servicecenter sägs ändå ha vissa grundläggande skillnader.

Enligt respondenterna handlar skillnaderna framför allt om att man som kund till Statens servicecenter inte upplever sig ha samma

frihetsgrader i sitt agerande som i andra beställar-/utförarrelationer. Framför allt två omständigheter har därvid lyfts fram av de intervjuade kundmyndigheterna:

- Myndigheterna anser sig inte fritt ha kunnat välja om de vill bli kund. Att friheten har varit begränsad stämmer givetvis för de myndigheter där regeringen i förordning har angett att de ska ansluta sig till Statens servicecenter.⁵ Men även flera myndigheter som inte tas upp i den berörda förordningen har i intervjuerna framfört att de – ofta med hänvisning till förordningens existens – upplevt ett implicit krav på att de ska ansluta sig och därför känt sig mer eller mindre tvingade att göra detta.
- Myndigheterna menar att överenskommelsen med Statens servicecenter inte ger samma friheter för köparen som ett vanligt avtal. Enligt flera respondenter är det exempelvis mycket svårt, om ens möjligt, att säga upp avtalet med servicecentret om man är missnöjd som kund. Flera intervjuade menar att detta påverkar båda parter beteende, till exempel upplever de att det minskar Statens servicecenters incitament att bedriva en aktiv kundvård.

I sammanhanget bör också sägas att flera kundmyndigheter har framfört att det även finns fördelar med att relationen till Statens servicecenter inte är som vilken beställar-/utförarrelation som helst. Dessa fördelar sägs bland annat handla om att servicecentret som statlig myndighet dels har en djupgående förståelse för statsförvaltningens regler och förutsättningar, dels inte drivs av vinstintresse.

Vad intervjuerna visar om reformens status

I utredningens uppdrag ingår att analysera förutsättningarna för en ökad anslutning till Statens servicecenter. De erfarenheter som förmedlats i myndighetsintervjuerna utgör ett viktigt underlag för detta. Avslutningsvis finns därför skäl att påpeka att i princip alla som intervjuats har sagt sig vara i grunden positiva till idén om centralisering och stordrift inom de aktuella områdena – även om många respondenter, som framgått av tidigare avsnitt, har pekat på utma-

⁵ Förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster.

ningar och gett uttryck för ett visst missnöje med hur reformen kommit att fungera i praktiken.

Beträffande förutsättningarna för ökad anslutning har det också betydelse hur de myndigheter som i dag inte är kunder till Statens servicecenter resonerar kring förutsättningarna att eventuellt bli kund framöver. Synen varierar ganska mycket, att döma av vad som framkommit i utredningens intervjuer med myndigheter som i dag inte är kunder:

- För i synnerhet större myndigheter som inte är kunder tycks frågan om anslutning inte ligga särskilt högt på agendan. Stora myndigheter har i allmänhet genomfört olika typer av rationaliseringsåtgärder för att effektivisera den egna administrationen, till exempel genom att bilda egna myndighetsinterna servicecenter. De större icke-kunder som utredningen talat med verkar därför inte för egen del se behov av att bli kund till Statens servicecenter. En inställning som inte sällan förstärks av att myndigheterna kan ha en skeptisk inställning till om säkerhetsnivån är tillräcklig i servicecentrets system och verksamhet.
- Bland mindre myndigheter som i dag inte är kunder till Statens servicecenter verkar frågan om anslutning ofta vara mer aktuell. Det visas till exempel av att flera av de mindre och medelstora icke-kunder som utredningen talat med sagt sig föra aktiva diskussioner med servicecentret om en kommande anslutning. Som framgått tidigare har ett flertal myndigheter delvis motiverat sin kommande anslutning med att de upplever att förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster medför ett slags de facto-tvång om anslutning avseende löne- och e-handelstjänster även i de fall myndigheten inte nämns i förordningen.

På frågan om vilken grund som framöver bör gälla för anslutning av myndigheter till Statens servicecenter har merparten av de intervjuade framfört att de anser att frivillig anslutning bör gälla som huvudprincip. Samtidigt har flera respondenter framfört att de har förståelse för att en ökad grad av tvång möjligen kan behövas om regeringen har som ambition att kraftigt öka graden av anslutning till Statens servicecenter. Några intervjuade menar dock att en sådan typ av tvingande åtgärd mot myndigheterna kan vara svår att förena

med den svenska förvaltningsmodellen, där myndigheterna getts ett långtgående, självständigt ansvar för sina verksamheter.

Slutligen bör nämnas att i princip samtliga intervjuade också tillfrågades om de hade idéer om fler tjänster som genom centralisering till Statens servicecenter – eller någon annan aktör – skulle kunna bidra till ökad effektivitet i statsförvaltningen. De idéer som framfördes överensstämde i stort sett med de svar som gavs på motsvarande fråga i enkäten, varför utredningen här hänvisar till den tidigare redovisningen av enkäten.

4.3 Statistisk analys

En utgångspunkt för att centralisera administrativa tjänster till Statens servicecenter är att detta ska leda till effektivisering och minskad administration för de myndigheter som ansluter sig till servicecentret. Till betydande del förväntas effektiviseringen hos kundmyndigheterna uppstå genom minskade kostnader för den personal som tidigare utfört de uppgifter som servicecentret tar över. I vilken mån en sådan effektivisering har uppstått i praktiken har tidigare undersökts av bland annat Riksrevisionen (se kapitel 2).

Som underlag för att kunna bedöma hur inrättandet av Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i statsförvaltningen har utredningen genomfört en liknande statistisk undersökning som Riksrevisionen tidigare gjort. Med hjälp av befintlig statistik har vi analyserat hur andelen anställda inom i sammanhanget relevanta personalkategorier inom administration har utvecklats över tid för myndigheter som är respektive inte är kunder till Statens servicecenter.

4.3.1 Inriktning och metod

Den statistiska analysen gjordes med hjälp av två källor:

- Statens servicecenters sammanställningar över befintliga kunder, vilka redovisas i myndighetens årsredovisningar. I det här sammanhanget har begreppet kund definierats som en myndighet som köper minst en tjänst av Statens servicecenter.
- Arbetsgivarverkets statistik om de anställda i staten, BESTA.⁶

⁶ BESTA (BEfattningsgruppering för STAtistik) har bland annat till syfte att ge en indelningsgrund för att gruppera och redovisa arbetsuppgifterna för anställda i den partsgemensamma lönestatistiken för det statliga avtalsområdet.

BESTA innehåller uppgifter om antal anställda i staten – baserat på inrapportering från myndigheterna.⁷ År 2022 fanns i BESTA uppgifter om anställda på 209 myndigheter. För respektive myndighet anges totalt antal anställda samt personalens fördelning utifrån dels kompetenskategori (om de primärt hör till myndighetens lednings-, kärn- eller stödkompetens), dels vilka arbetsområden de arbetar inom. Den senare klassificeringen omfattar ett 60-tal olika arbetsområden, varav HR- och personalarbete respektive Ekonomiarbete utgör två.

Utredningens analys har utgått från kompetenskategorierna stödkompetens inom arbetsområdena HR- och personalarbete respektive Ekonomiarbete. Detta då dessa personalkategorier torde vara de som främst påverkas när en myndighet blir kund till Statens servicecenter – med hänsyn till hur servicecentrets tjänsteutbud ser ut.

Tillvägagångssättet i den statistiska analysen har varit att studera hur storleken på de aktuella personalkategorierna har utvecklats för de myndigheter som är respektive inte är kunder till Statens servicecenter. Tidsperspektivet har främst varit från 2012 och framåt, det vill säga från det år Statens servicecenter inledde sin verksamhet. Vissa jämförelser har också gjorts med de två närmast föregående åren, 2010 och 2011.

4.3.2 Den statistiska analysens resultat

I den statistiska analysen har utredningen utgått från olika grupperingar av myndigheterna – främst om de är kunder eller ej till Statens servicecenter samt olika storleksindelningar utifrån antal anställda. Med hjälp av uppgifterna från BESTA har sedan analyserats om det förekommer variationer mellan grupperna avseende hur stor andel berörda myndigheters anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete utgör av deras totalt antal anställda.

⁷ Utredningen har använt de värden över månadsavlönade, oavsett tidsomfattning på berörda anställningar, som myndigheterna rapporterat in till BESTA. I något fall saknas emellertid uppgifter i statistiken för en enskild myndighet för enstaka år. Utredningen har i dessa fall i stället använt ett medelvärde utifrån de värden berörd myndighet har rapporterat för de två närmast liggande åren.

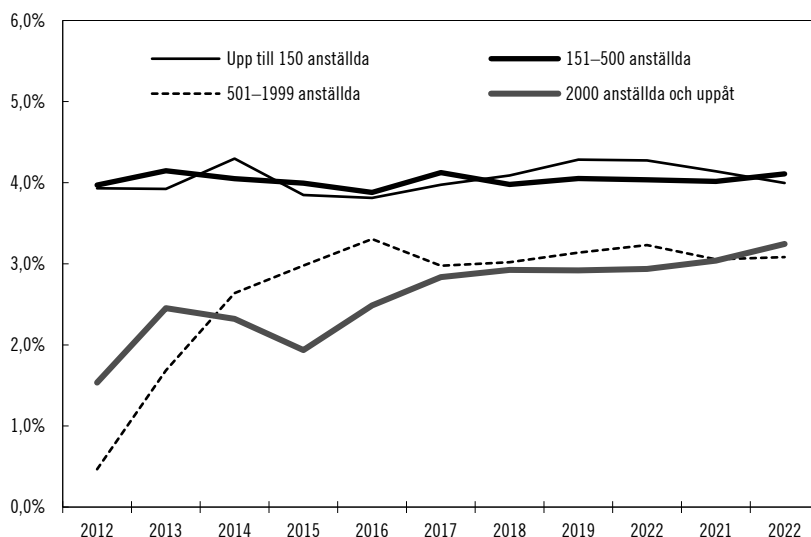
Andel stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete bland kundmyndigheterna

Bland Statens servicecenters samtliga kundmyndigheter har andelen anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete i genomsnitt legat något under 3 procent av det totala antalet anställda i myndigheterna under perioden 2012–2022.

Som framgår av figur 4.20 har dock den genomsnittliga nivån varierat mellan myndigheter av olika storlek. Andelen är generellt sett lägre för myndigheter med många anställda.

Som kommentar till figuren bör sägas att kategorin 501–1999 anställda innehöll mycket få myndigheter det första året, varför 2012 års värde i detta fall inte är representativt.

Figur 4.20 Andel personal- och ekonomiarbete (stöd) av alla anställda i kundmyndigheter av olika storlek

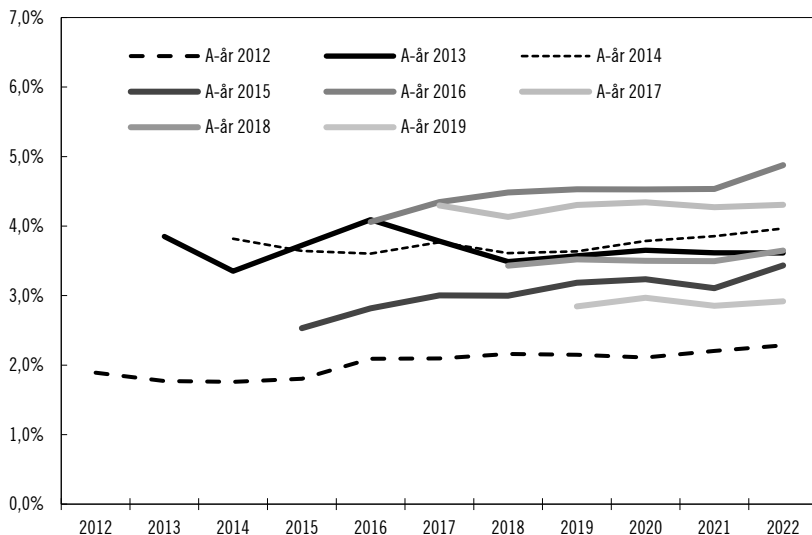


Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

I figur 4.20 motsvarar värdena för respektive år hur den genomsnittliga andelen såg ut för det aktuella årets befintliga kundstock. Det kan också vara intressant att se hur utvecklingen har sett ut uppdelat så att de myndigheter som anslutit vid olika år redovisas för sig. Detta visas i figur 4.21 nedan – de grupper av myndigheter som anslutit vid olika år benämns här A-år 2012 och så vidare.

För att säkerställa att en tydlig trend ska kunna utläsas för respektive årskull omfattar figuren endast de grupper där kunderna varit anslutna i minst fyra år. Det underliggande materialet visar dock att bilden inte förändras om man även tar med de årskullar som följt därefter.

Figur 4.21 Utveckling efter anslutningsåret av andel personal- och ekonomiarbete (stöd) av alla anställda



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

En iakttagelse som kan göras om figuren ovan är att grupperna från de olika åren uppvisar en tämligen jämn utveckling efter det år berörda myndigheter har anslutit sig. Någon starkt rationaliserande effekt verkar statusen som kund alltså inte ha på vilken andel av de totalt anställda som personer med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete utgör bland kundmyndigheterna.

Inte heller en jämförelse med situationen innan myndigheterna blev kunder påvisar någon tydlig trend om vilken effekt som anslutningen kan förväntas få. För de myndigheter som anslöt åren 2012–2022 har vi jämfört de genomsnittliga värdena på den berörda andelen för de två år som föregick anslutningen med motsvarande värden under de år som myndigheterna varit anslutna – här ingår samtliga

grupperingar av myndigheter utifrån det år de anslutit sig (totalt 11 årskullar). Denna genomgång visar på följande:

- För fem årskullar har den andel som anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete utgör av myndigheternas totalt antal anställda i genomsnitt legat på i princip samma nivå under åren som kund som under de två år som föregick anslutningen. I dessa fall har skillnaden varit mindre än plus/minus 0,25 procentenheter.
- För tre årskullar har genomsnittet för den berörda andelen varit klart lägre under åren som kund än under de två år som föregick anslutningen – en minskning med 0,25 procentenheter eller mer.
- För tre årskullar har genomsnittet som kund varit klart högre än under de två år som föregick anslutningen – en ökning med 0,25 procentenheter eller mer.

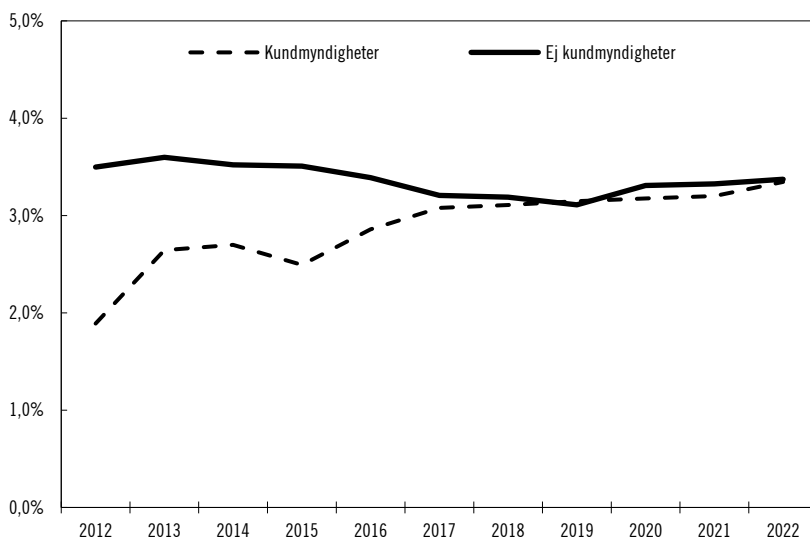
Av figur 4.21 ovan framgår också att de genomsnittliga värdena varierar relativt mycket mellan de olika grupper av myndigheter som anslutit vid olika år. Skälet till det är svårt att utläsa ur statistiken. Med hänsyn till att kurvorna visar genomsnittet för respektive årskull, så kan det dock finnas variationer mellan olika myndigheter inom grupperna. Det bör också sägas att några av de senare årskullarna innehåller ett litet antal myndigheter.

Inte heller visar det statistiska materialet varför anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete i relation till myndigheternas totalt antal anställda i genomsnitt utgör en klart lägre andel för de myndigheter som anslöt sig 2012 än för övriga årskullar. En möjlig hypotes kan dock vara att de myndigheter som anslöt sig som kunder under Statens servicecenters första verksamhetsår 2012 i hög grad utgjordes av myndigheter som sedan länge arbetat aktivt med att effektivisera sin personal- och ekonomiadministration. Bland dessa myndigheter fanns således bland annat Skatteverket och Försäkringskassan, som vid tiden hade byggt upp egna centraliserade administrativa verksamhetsstöd, och ett stort antal mindre myndigheter som sedan länge anlitat Kammarkollegiet för att utföra en liknande administrativ service som den Statens servicecenter kom att erbjuda.

Jämförelser avseende stödkompetens mellan kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter

Som nämndes ovan har andelen anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete i genomsnitt legat något under 3 procent av det totala antalet anställda i Statens servicecenters kundmyndigheter under perioden 2012–2022. Det innebär att denna andel under de flesta åren i perioden har varit lägre bland de myndigheter som är kunder till Statens servicecenter än bland de myndigheter som inte är kunder – se figur 4.22.

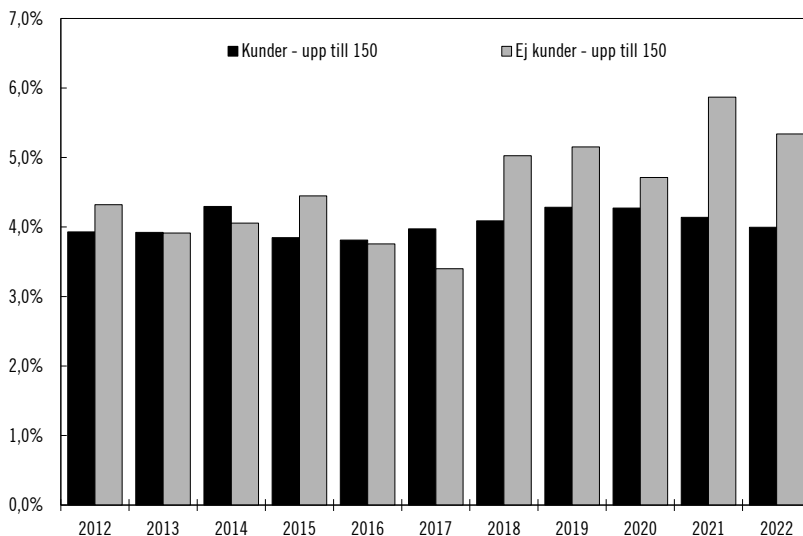
Figur 4.22 Andel personal- och ekonomiarbete (stöd) av alla anställda
Samtliga kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

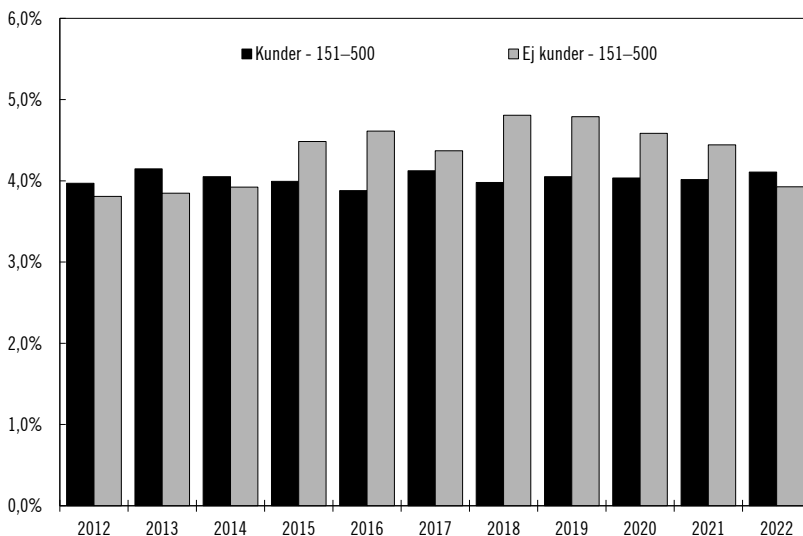
Ovanstående figur anger genomsnittet för samtliga myndigheter i grupperna kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter. Det är också intressant att se hur utvecklingen har sett sig för myndigheter av olika storlek i de två grupperna. Det visas i de följande fyra figurerna 4.23–4.26.

Figur 4.23 Andel personal- och ekonomiarbete (stöd) av alla anställda
Kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter upp till 150 anställda



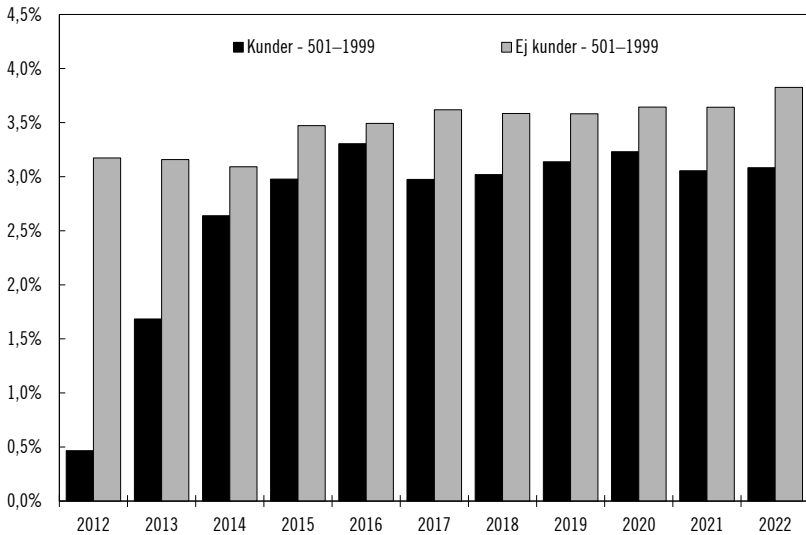
Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

Figur 4.24 Andel personal- och ekonomiarbete (stöd) av alla anställda
Kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter 151–500 anställda



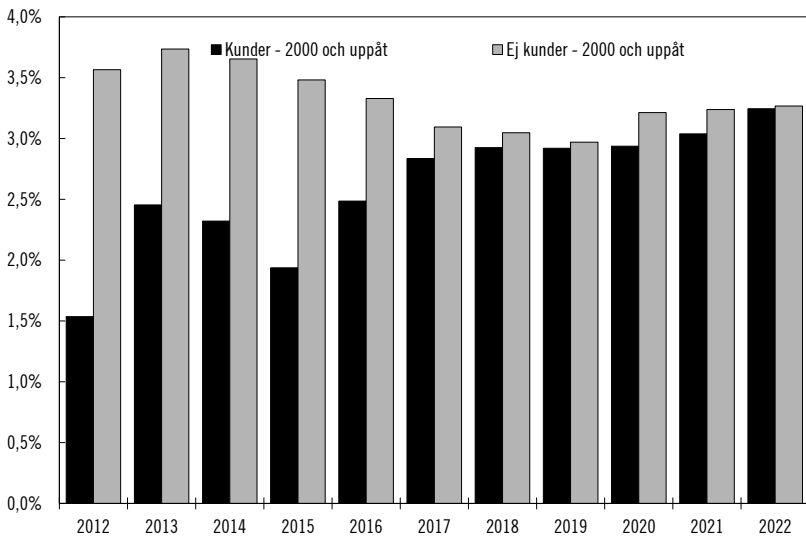
Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

Figur 4.25 Andel personal- och ekonomiarbete (stöd) av alla anställda
Kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter 501–1999 anställda



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

Figur 4.26 Andel personal- och ekonomiarbete (stöd) av alla anställda
Kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter 2000 anställda och uppåt



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

Tidigare nämndes att den andel som anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete utgör av det totala antalet anställda generellt sett är lägre bland Statens servicecenters stora kunder än bland de små. De fyra figurerna 4.23–4.26 visar att motsvarande mönster avseende myndighetsstorlek finns även bland de myndigheter som inte är kunder till Statens servicecenter.

De fyra figurerna visar att under den speglade tidsperioden har den berörda andelen generellt sett varit något lägre för de myndigheter som är kunder till Statens servicecenter än för de myndigheter som inte är det. Trendmässigt kan sägas att detta har gällt för samtliga fyra storleksklasser – låt vara att vissa variationer förekom bland de mindre myndigheterna under periodens tidigaste år. Därmed torde det samlade kollektivet av kundmyndigheter ha gjort större effektiviseringar bland sin stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete än de myndigheter som inte är kunder till Statens servicecenter.

Det bör dock poängteras att figurerna 4.23–4.26 visar genomsnittliga värden för berörda grupper av myndigheter. I praktiken kan det finnas betydande variationer mellan de olika myndigheterna i grupperna vad gäller hur effektiv deras administration är i dag. Sannolikt är också de allra största myndigheterna – med många tusen anställda – tillräckligt stora för att de potentiellt skulle kunna utvinna betydande stordriftsfördelar även om de hanterar sin administration helt på egen hand.

Med detta sagt menar utredningen dock att de fyra figurerna talar för att det kan finnas ett orealiserat effektiviseringsutrymme, som möjligen skulle kunna utvinnas om fler myndigheter förmås ansluta sig till Statens servicecenter. För att en anslutning då ska medföra en nettobesparing i praktiken krävs dock att den anslutande myndigheten förmår minska sin personal för de berörda arbetsuppgifterna och att avgiften till Statens servicecenter inte överstiger effektiviseringsutrymmet.

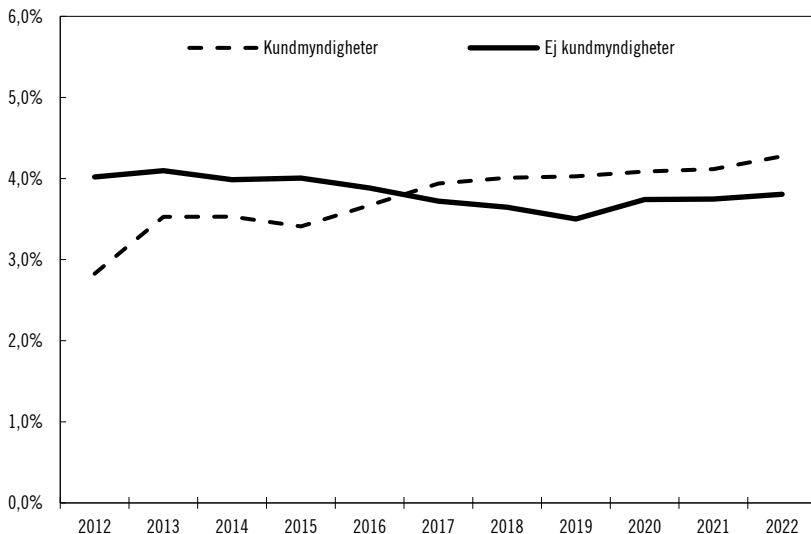
Jämförelser avseende alla kompetens kategorier mellan kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter

Jämförelserna ovan har avsett anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete i myndigheterna. Som nämndes i avsnitt 4.3.1 omfattar BESTA dock även uppgifter om anställda som

hör till myndighetens lednings- och kärnkompetens inom de olika arbetsområdena. Om man i stället studerar hur stor andel all personal som är verksam inom personal- och ekonomiarbete utgör av det totala antalet anställda i myndigheterna, så ser relationen mellan kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter lite annorlunda ut (se figur 4.27).

Figur 4.27 Andel personal- och ekonomiarbete (samtliga kompetenskategorierna) av alla anställda

Samtliga kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter



Källa: Statens servicecenters årsredovisningar och BESTA.

I genomsnitt har nivån på den berörda andelen varit marginellt lägre bland kundmyndigheterna under den studerade perioden – 3,7 procent att jämföra med 3,8 procent för de myndigheter som inte varit kunder. Men som framgår av figur 4.27 har dock kundmyndigheterna som grupp under senare år haft en större andel anställda inom personal- och ekonomiarbete än de myndigheter som inte är kunder till Statens servicecenter.

Med hänsyn till att andelen personal med stödkompetens trots allt har varit lägre för kundmyndigheterna (att döma av de tidigare figurerna), så bör detta betyda att det är andelen personal med lednings- och kärnkompetens som har varit större. Denna bild får sägas

vara konsistent med de iakttagelser kring utvecklingen av statsförvaltningens administration som Riksrevisionen redovisade 2021. Som framgått av kapitel 2 pekade Riksrevisionen på att det under det senaste decenniet har skett betydande förändringar av administrationens utformning. Vissa enklare administrativa arbetsmoment hade överförts från administrativ personal till chefer och medarbetare inom andra delar av verksamheten. Samtidigt ökade andelen personal som utför kvalificerade administrativa arbetsuppgifter snabbt.⁸ Denna utveckling har gällt för hela statsförvaltningen. Men det kan tänkas att kundmyndigheterna ofta valt att inte hämta hem gjorda effektiviseringar genom att minska kostnaderna utan i stället har använt de frigjorda resurserna till att utveckla övriga delar av sin administration.

⁸ Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.

5 Påverkan på effektiviteten i den statliga administrationen

Utredningen ska utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen. I detta kapitel redovisas utredningens övergripande bedömning av detta (5.1) samt analyseras utmaningar som enligt utredningen behöver hanteras i den fortsatta utvecklingen av verksamheten (5.2). Den senare delen omfattar dels de delfrågor som i direktiven knyter an till frågan om påverkan på effektiviteten, dels vissa andra frågor som vi vill uppmärksamma.

5.1 Utredningens övergripande bedömning

Utredningens bedömning: Syftet med att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till Statens servicecenter var att öka effektiviteten i den statliga administrationen. Detta förväntades ske genom såväl minskade kostnader som mer kvalitativa förbättringar.

Utredningsarbetet har visat att påverkan på statsförvaltningens effektivitet av inrättandet av Statens servicecenter har berört både kostnads- och kvalitetsaspekter och i huvudsak tre områden: effektiviteten i produktionen av de berörda administrativa tjänsterna, systemaspekter samt förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration. De indikationer som finns på hur statsförvaltningens effektivitet inom dessa tre områden har påverkats av inrättandet av Statens servicecenter är inte entydiga, varken vad gäller effekternas riktning eller storlek. Men utredningens övergripande bedömning är ändå att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens ser-

vicecenter totalt sett har haft en positiv påverkan på statsförvaltningens effektivitet. Denna slutsats bygger på en sammanvägd bedömning av påverkan avseende de tre områdena. Vad gäller myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration synes reformen för i synnerhet mindre myndigheter ha medfört ett flertal fördelar av mer kvalitativ karaktär.

Samtidigt menar utredningen att det finns starka skäl som talar för att de samlade besparingar som hittills kunnat göras inte har varit av den omfattning som antogs innan reformen genomfördes.

Utredningen är i grund och botten positiv till idén med att centralisera administrativa tjänster i statsförvaltningen där så är lämpligt. Att återgå till de lösningar som fanns innan Statens servicecenter bildades 2012 framstår heller inte som vare sig realistiskt eller önskvärt. Det finns dock ett antal utmaningar som Statens servicecenter behöver hantera. För det talar bland annat de kritiska synpunkter av olika slag som framförts till utredningen från olika myndigheter.

5.1.1 Vad menas med effektivitet?

Utredningen ska utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen. En första fråga att ställa sig är vad som menas med begreppet effektivitet.

Effektivitet kan definieras som ett mått på hur stor effekt, hur stor nytta eller hur stort mervärde en viss insats ger i förhållande till de resurser som använts.¹

Enligt 3 § budgetlagen (2011:203) ska i statens verksamhet ”*hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas*”. Enligt förarbetena² avses med uttrycket hög effektivitet att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten

¹ Ekonomistyrningsverket (2003:17) Resultatanalys för nybörjare.

² Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag. I denna hänvisas i sin tur till prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten, s. 19 f.

ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl.

Det bör betonas att en statlig verksamhet i allmänhet behöver beakta olika mål och värden. Således anges i förarbetena till budgetlagen att hög effektivitet i en verksamhet inte kan nås i en absolut bemärkelse.³ I stället handlar effektivitet i statlig verksamhet om att nå verksamhetens mål eller resultat med god kvalitet och till en rimlig kostnad. I en bedömning av effektiviteten behöver man därför ofta göra en avvägning mellan olika värden för att hitta den nivå som kan anses mest ändamålsenlig.

I sammanhanget bör även begreppet kostnadseffektivitet nämnas. Det avser ett mått på hur mycket resurser som krävs för att nå ett visst mål. För att åtgärder ska anses vara kostnadseffektiva måste nyttan vara större än kostnaden och målet nås till minsta möjliga kostnad. Det kräver i sin tur att det alternativ som når målet med lägst kostnader väljs.

5.1.2 Bedömningar och målsättningar inför reformen

Genom att inrätta Statens servicecenter och koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till detta, ville regeringen öka effektiviteten i den statliga administrationen. Tanken var att uppnå flera typer av positiva effekter, såväl kostnadsminskningar som mer kvalitativa förbättringar.

Stordriftsfördelar skulle uppnås

En viktig utgångspunkt för att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till servicecentret var att bättre kunna ta till vara olika stordriftsfördelar och andra vinster. Med stora volymer antogs de berörda tjänsterna kunna produceras till lägre styckkostnad än när de produceras vid varje enskild myndighet. Produktiviteten förväntades också öka när fler prestationer kan åstadkommas med samma eller färre resurser. Vidare antogs bättre kvalitet kunna uppnås när delar av verksamheten kan specialiseras i ökad grad.

Innan Statens servicecenter bildades 2012 hade flera utredningar bedömt att en koncentration av administrativ stödverksamhet inom

³ Prop. 1995/96:220, s. 82.

statsförvaltningen skulle kunna medföra en betydande effektivisering. Som framgått av kapitel 2 hade både Ekonomistyrningsverket och E-delegationen bedömt att effektiviseringspotentialen med servicecenterlösningar uppgick till cirka 30 procent av kostnaderna inom framför allt ekonomi- och personaladministration.⁴ Dessa beräkningar var relativt överslagsmässiga. De baserades bland annat på tidigare erfarenheter av servicecenter och uppskattningar av andelen ekonomi- och personaladministration i statsförvaltningen.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde även regeringen att ekonomi- och personaladministrationen i statsförvaltningen skulle kunna effektiviseras genom en koncentration av administrativ stödverksamhet.⁵ När regeringen något år senare utsåg en särskild utredare (Servicecenterutredningen) för att förbereda bildandet av ett myndighetsgemensamt servicecenter med uppdrag att erbjuda tjänster inom i första hand ekonomi- och personaladministration till statliga myndigheter, så angavs som ingångsvärde en motsvarande effektiviseringspotential som i de tidigare utredningarna. Således angavs som en övergripande målsättning i utredningsdirektiven att anslutande myndigheters kostnader för de ekonomi- och personaladministrativa tjänster som tillhandahölls av servicecentret skulle minska med i genomsnitt 30 procent över en period på tre till fem år.⁶

Även kvalitativa effekter eftersträvades

Det bör betonas att de effektiviseringsambitioner som regeringen hade med att inrätta Statens servicecenter inte bara handlade om att minska administrationskostnaderna, utan även om att uppnå fördelar av mer kvalitativ karaktär. Kvalitativa effekter förväntades uppstå både hos servicecentret och hos de enskilda myndigheter som tidigare haft ansvaret. Det handlade bland annat om följande⁷:

⁴ Ekonomistyrningsverket (ESV 2007:33) Gemensamma lösningar för effektivare administration, och SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Betänkande av E-delegationen.

⁵ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

⁶ SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter. Betänkande av Servicecenterutredningen.

⁷ Prop. 2012/13:1 Budgetproposition för 2013, utgiftsområde 2.

- Hos Statens servicecenter antogs koncentration och stordrift möjliggöra en jämnare och högre effektivitet och kvalitet på utförda tjänster. Vidare skulle administrativt stöd bli en kärnverksamhet i servicecentret, vilket bedömdes kunna främja effektivitet och kvalitet samt rekrytering av kvalificerade medarbetare inom det administrativa området. En annan fördel som lyftes fram var att det med Statens servicecenter skulle skapas en organisatorisk plattform för framtida koncentration och stordrift av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster.
- Hos kundmyndigheterna antogs koncentrationen av administrativ verksamhet till Statens servicecenter öka myndigheternas möjlighet att fokusera på kärnverksamheten. Genom att de berörda administrativa verksamheterna ofta var relativt små hos kundmyndigheterna förväntades koncentrationen till servicecentret även minska risken hos myndigheterna för sårbarhet i form av kompetensbrist, resursbrist och personberoende.

Uppföljning var tänkt att ske

Inför att reformen skulle genomföras uttalade regeringen att man avsåg att kontinuerligt följa upp och efter en tid utvärdera effekterna av bildandet av servicecentret. Den tänkta utvärderingen skulle belysa vilka effekter på kostnadseffektivitet och kvalitet som reformen resulterat i för såväl kundmyndigheterna som statsförvaltningen som helhet samt hur den privata utbudsmarknaden påverkats.⁸ Någon sådan utvärdering kom dock inte att tillsättas förrän föreliggande utredning.

5.1.3 Möjligheterna att mäta är begränsade

Utredningen ska utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen. Vi har dock funnit att det är svårt att göra en preciserad mätning av hur effektiviteten i statsförvaltningen har

⁸ Kommittédirektiv 2011:99, Tilläggsdirektiv till Utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration (Fi 2010:08).

utvecklats till följd av inrättandet av Statens servicecenter 2012. Detta på grund av flera omständigheter:

- Ett tydligt nolläge saknas. För att det ska vara möjligt att mäta hur ett visst fenomen utvecklas över tid så krävs ett väl definierat utgångsläge uttryckt i kvantitativa termer. Något sådant nolläge fastslogs dock inte innan inrättandet av Statens servicecenter 2012. Enligt utredningens bedömning är det heller inte möjligt att på ett adekvat sätt rekonstruera nolläget så här dryga tio år senare.
- Effektivitetens utveckling påverkas av många faktorer. Statsförvaltningen består av ett stort antal myndigheter och hur deras samlade effektivitet utvecklas över tid påverkas av en mängd olika såväl generella som myndighetsspecifika faktorer. Att frilägga vilken del av utvecklingen som kan hänföras just till centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter är därför svårt. I synnerhet med tanke på att ganska lång tid har förflutit sedan servicecentrets bildande.
- En kontrafaktisk analys är svår att göra. För att kunna bedöma hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen, så bör man helst också kunna bedöma hur utvecklingen hade blivit om denna centralisering inte hade skett. Men av förklarliga skäl är det svårt att göra.
- Ramförutsättningarna har förändrats. Bildandet av Statens servicecenter är inte den enda förändring som har påverkat förutsättningarna för statliga myndigheters administration under den senaste tioårsperioden. Bland andra förändringar som under perioden haft stor påverkan på hur denna administration kan och bör bedrivas kan exempelvis nämnas it-utvecklingen, nya administrativa krav av olika slag (till exempel inom personuppgiftshandling och upphandling) och – av bland annat dessa skäl – ökade kompetenskrav på administratörerna. Därtill har kraven på informationssäkerhet och säkerhetsskydd ökat på senare år, vilket varit kostnadsdrivande. Sammantaget riskerar en jämförelse av administrationen 2012 respektive 2023 därför att inte bli helt rättvisande.

- Någon samlad uppföljning har inte gjorts. I föregående avsnitt nämndes att regeringen inför reformen uttalade att man avsåg att kontinuerligt följa upp och efter en tid utvärdera effekterna av bildandet av servicecentret, men det har inte skett. Däremot har uppföljningar i vissa fall gjorts myndighetsvis (till exempel ger Statens servicecenter årligen en bild av utvecklingen i sin årsredovisning), men inte samlat och regelbundet för hela statsförvaltningen. Vid några tillfällen har också enstaka analyser av verksamheten gjorts av främst Riksrevisionen (se kapitel 2), men även exempelvis Statskontoret har delvis berört den.⁹

5.1.4 Olika källor ger sammantaget en bild av utvecklingen

Mot bakgrund av ovanstående har utredningen avstått från att försöka göra en samlad mätning av hur effektiviteten i statsförvaltningen har utvecklats till följd av inrättandet av Statens servicecenter 2012. I stället har vi tagit fasta på att frågeställningen enligt direktiven är att utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har *påverkat* effektiviteten i den statliga administrationen. Utredningen har sökt belysa detta genom en samlad bedömning utifrån vad som framkommit i såväl tidigare rapporter som utredningens egna empiriska undersökningar.

I avsnitt 5.1.2 nämndes att syftet med att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till Statens servicecenter var att öka effektiviteten i den statliga administrationen, och detta genom såväl minskade kostnader som mer kvalitativa förbättringar. Den bild av utvecklingen som ges av tidigare studier och utredningens eget arbete talar också för att den påverkan på statsförvaltningens effektivitet som skett genom centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har berört både kostnads- och kvalitetsaspekter. Med en övergripande indelning synes den påverkan som skett i huvudsak ha berört tre områden:

⁹ Statskontoret (2016:19) Mer tid till kärnverksamheten och Statskontoret (2017) Kostnader för små myndigheter. Promemoria.

- Effektiviteten i produktionen av de berörda administrativa tjänsterna.
- Systemaspekter.
- Förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration.

Utifrån dessa aspekter redogörs i det följande för den bild som utredningen fått av utvecklingen.

Effektiviteten i produktionen av berörda administrativa tjänster

Som nämndes i avsnitt 5.1.2 är ett av grundmotiven för att koncentrera arbetsuppgifter till en aktör i statsförvaltningen att skapa större verksamheter som bättre kan ta till vara olika stordriftsfördelar. I takt med att den centraliserade resursen utvecklar och optimerar sina processer och arbetsmetoder kan också förväntas att dess produktivitet gradvis förbättras över tid. Som framgår av de utredningar som gjordes innan Statens servicecenter bildades antogs att denna utveckling skulle leda till en betydande effektivisering inom statsförvaltningen.

Såvitt utredningen kunnat finna har det inte gjorts någon samlad, systematisk uppföljning av hur stora kostnadseffekter som har uppstått till följd av centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Däremot har regeringen i vissa fall redovisat mer allmänna bedömningar om att inrättandet av servicecentret har medfört lägre kostnader för staten som helhet.¹⁰

Det finns dock några undersökningar som mer övergripande talar för att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har lett till att resurser har frigjorts, även om de inte i detalj visar på hur stora dessa effekter varit:

- I en granskning från 2021 anger Riksrevisionen att resurser har frigjorts till följd av stordriftsfördelar och ökande kostnadseffektivitet i Statens servicecenters tjänster, men att det också finns indikationer på att detta inte har resulterat i en högre andel kärnverksamhet inom staten. En förklaring till detta är enligt Riksrevisionen att det under det senaste decenniet har skett betydande

¹⁰ Se till exempel Skr. 2016/17:77 Riksrevisionens rapport om Statens servicecenter.

förändringar av administrationens utformning. Vissa enklare administrativa arbetsmoment har överförts från administrativ personal till chefer och medarbetare inom andra delar av verksamheten. Samtidigt har andelen personal som utför kvalificerade administrativa arbetsuppgifter ökat snabbt.¹¹

- En annan indikation på att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har lett till att resurser har frigjorts ges av föreliggande utrednings analys av personalstatistik från Arbetsgivarverket (se avsnitt 4.3). Den visar att andelen anställda med stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete sedan 2012 generellt sett har varit något lägre för de myndigheter som är kunder till Statens servicecenter än för de myndigheter som inte är det. I sammanhanget bör dock även vägas in att kunderna efter anslutning fått en ny kostnad genom att de betalar en avgift till Statens servicecenter. I likhet med Riksrevisionens granskning från 2021 visar vår undersökning också att dessa skillnader jämnas ut om man beaktar myndigheternas samtliga anställda inom personal- och ekonomiarbete.

Vidare har under åren vissa mer partiella undersökningar gjorts av hur stora kostnadseffekter som har uppstått till följd av centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Dessa studier ger dock inte någon entydig bild av utvecklingen, utan indikationer finns både på kostnadsbesparingar och på motsatsen.

På uppdrag av regeringen redovisade Statens servicecenter exempelvis 2014 en uppskattning av hur de administrativa kostnaderna i myndigheter med under 100 anställda har påverkats av att tjänsterna utförs av servicecentret i stället för i egen regi eller på annat sätt. Statens servicecenter bedömde att sådana myndigheters kostnader för löne- och ekonomiadministration, inklusive elektronisk fakturahantering, blir väsentligt lägre (uppskattningsvis omkring en miljon kronor per myndighet och år enligt rapporten) om de utförs av servicecentret i stället för av myndigheterna i egen regi – i första hand till följd av minskade personalkostnader.¹² Det bör dock sägas att Statens servicecenters bedömning i detta fall byggde på en teoretisk beräkning och att det inte är givet att de uppskattade besparingarna

¹¹ Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.

¹² Statens servicecenter (2014) Kostnadsjämförelse: Statens servicecenter – Drift i egen regi.

verkligen uppstod i praktiken. För det senare kan till exempel tala att en stor andel av de små kundmyndigheter som Statens servicecenter hade vid tiden för rapporten – och även i dag – hade varit kunder hos Kammarkollegiets tjänst för administrativ service innan Statens servicecenter bildades. Därmed hade de möjligen redan genomfört delar av de effektiviseringar som lyfts fram i Statens servicecenters rapport.

Vidare har olika undersökningar av kundmyndigheters bedömning av kostnadsutvecklingen gett en delvis annorlunda bild än den som ges i exempelvis den ovan refererade rapporten från Statens servicecenter 2014. Således har såväl en granskning av Riksrevisionen från 2016¹³ som föreliggande utrednings enkät- och intervjustudier visat att den genomsnittliga bedömningen från kundmyndigheterna är att de kostnadsbesparingar de kunnat göra genom att vara kunder har varit klart lägre än vad som antogs innan reformen. En orsak till detta är, enligt många av de myndigheter utredningen har intervjuat, att möjligheten att dra ner på egen personal inte har varit lika stor som förväntat eftersom man anser sig fortsatt själv behöva stå för en större del av de berörda administrationsuppgifterna än vad man trodde innan anslutningen.

Flera rapporter har visat att Statens servicecenter successivt har ökat sin produktivitet i produktionen av de tjänster som erbjuds.¹⁴ För det talar även att Statens servicecenter under ett flertal år har kunnat hålla en i huvudsak jämn avgiftsnivå trots årliga ökade kostnader för system och personal.¹⁵ Den förbättrade produktiviteten beror på flera faktorer. En är att servicecentrets successivt växande kundstock och verksamhetsvolym har gett ökade möjligheter till stordriftsfördelar. En annan bidragande orsak är att myndigheten kontinuerligt trimmar sina rutiner, i ökad grad använder standardlösningar och minskar antalet system som utnyttjas. Framöver planerar servicecentret också att effektivisera produktionen av de administrativa tjänsterna genom ökad digitalisering och automatisering, till exempel genom att robotar kan utföra delar av handläggares

¹³ Riksrevisionen (RiR 2016:19) Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?

¹⁴ Det framgår av Statens servicecenters årsredovisningar och även av Riksrevisionen (RiR 2016:19) Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare? och Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.

¹⁵ Statens servicecenter (2021) Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021.

manuella arbetsmoment i ett system.¹⁶ Det finns dock även externa faktorer som har bidragit till den ökade produktiviteten. En viktig sådan faktor är, som nämndes i avsnitt 5.1.3, att det senaste decenniets it-utveckling starkt påverkat förutsättningarna för att bedriva administration, bland annat genom att pappershanteringen har minskat och att möjligheterna att integrera olika tjänster har förbättrats. Under de senaste åren tycks också produktivitetsökningen ha avstannat något, åtminstone avseende lönetjänsterna, bland annat som en följd av att servicecentret har haft ett stort fokus på att migrera befintliga kundmyndigheter till nya system.

Sett till utvecklingen hos kundmyndigheterna tycks å andra sidan statusen som kund i många fall inte ha haft någon starkt rationaliserande effekt. Det framgår av utredningens empiriska undersökningar (se kapitel 4). Exempelvis är det ganska många av de myndigheter som har intervjuats som bedömer att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter inte har lett till effektiviseringar för vare sig statsförvaltningen eller den egna myndigheten. Som framgått av kapitel 4 är fördelningen mellan de intervjuade myndigheterna ungefär 50/50 mellan de som bedömer att reformen medfört att statsförvaltningen blivit effektivare och de som har motsatt uppfattning. Vidare kan bland annat noteras att de respondenter som i utredningens enkät bedömer att myndighetens administrationskostnader har ökat under de senaste åren i högre grad återfinns i gruppen kunder till Statens servicecenter än i gruppen icke-kunder.

I sammanhanget bör också sägas att Statens servicecenters kundstruktur påverkar möjligheten att utvinna stordriftsfördelar. Enligt Statens servicecenter finns det en tydlig tendens att servicecentret har en högre produktivitet för myndigheter med många anställda än för dem med få anställda. Det sägs främst bero på att många moment behöver göras i handläggningen oavsett myndighetens storlek och antal anställda.¹⁷ Under de senaste åren har dock förutsättningarna delvis förändrats genom att allt fler – främst mindre och medelstora – kundmyndigheter har anslutit sig till Statens servicecenters standardiserade grundtjänst inom lön, redovisning och e-handel – en utveckling som också fortsätter. Med denna standardmodell ökar möjligheterna att utvinna mer av stordriftsfördelar.

¹⁶ Statens servicecenter (2023) Ökad effektivitet genom digitalisering och automatisering. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2023.

¹⁷ Statens servicecenter (2021) Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021.

Systemaspekter

Vad gäller systemaspekter synes inrättandet av Statens servicecenter ha haft en klar påverkan på statsförvaltningens förutsättningar till effektivare användning av administrativa system. Till det bidrar främst att servicecentret gör samlade upphandlingar och migreringar för hela sitt kundkollektiv.

På uppdrag av regeringen redovisade Statens servicecenter 2017 en analys av situationen för stödsystem till de administrativa tjänsterna. I rapporten framhölls att bildandet av Statens servicecenter har bidragit till att kostnaderna för kundmyndigheterna och för staten som helhet är väsentligt lägre än om varje myndighet skulle genomföra systembyten på egen hand.¹⁸ I ett regeringsuppdrag från 2021 framhöll Statens servicecenter att det faktum att myndigheten genomför upphandlingar för en större del av statsförvaltningen skapar volymfördelar vilket möjliggör kostnadseffektiva och säkra systemlösningar.¹⁹ Till det senare bidrar bland annat att en stor kund har större möjligheter att ställa krav på säkerhetsaspekter på leverantörerna och få dessa tillgodosedda.

Att döma av de synpunkter som framkommit i föreliggande utrednings enkät- och intervjustudier finns det dock hos många kundmyndigheter en skepsis om att Statens servicecenter verkligen förstår realisera så stora besparingar beträffande de berörda systemen. Således har ganska många respondenter framfört att de upplever systemkostnaderna som höga – och att dessutom funktionaliteten inte alltid är den bästa. Statens servicecenter tycks å andra sidan delvis ifrågasätta bedömningar av detta slag från myndigheterna. Det visar exempelvis synpunkter som Statens servicecenter framförde i samband med Riksrevisionens granskning 2021. Enligt vad som återges i den rapporten menade Statens servicecenter således att kundmyndigheterna ofta jämför sina direkta kostnader med avgifterna till servicecentret, och då missar de indirekta kostnader som myndigheterna skulle ha haft för exempelvis systemförvaltning.²⁰

Utöver minskade upphandlingskostnader bedömer Statens servicecenter även att migrering till nya system underlättas och kan ske

¹⁸ Statens servicecenter (2017) System för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2017.

¹⁹ Statens servicecenter (2021) Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021.

²⁰ Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.

till lägre kostnad för statsförvaltningen efter den centralisering som skett till servicecentret. Detta märks enligt Statens servicecenter inte minst för de kundmyndigheter för vilka mer standardiserade tjänster har börjat tillämpas på senare år. I det ovan nämnda regeringsuppdraget från 2021 anger myndigheten att standardtjänsternas gemensamma och fördefinierade standardinnehåll skapar likartade förutsättningar för kundmyndigheterna, som medför att tiden för uppsättning och migrering av uppgifter effektiviseras. Migrering till nya system sägs också kunna genomföras för en grupp av kundmyndigheter i stället för som enskilda myndigheter med kundunika lösningar. Sammantaget medför detta betydande kostnadsbesparingar enligt Statens servicecenter. I rapporten anges att migreringskostnaden per myndighet i princip halverades vid en nyligen gjord migrering.²¹

Förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration

Som nämndes i inledningen omfattade regeringens ambitioner inför reformen inte bara att administrationskostnaderna skulle minska, utan man ville även uppnå fördelar av mer kvalitativ karaktär.

Utredningens empiriska undersökningar visar att myndigheter ofta upplever att inrättandet av Statens servicecenter har medfört fördelar av detta slag. Som framgått av kapitel 4 har således många av de intervjuade myndigheterna lyft fram att det framför allt innebär en ökad trygghet att vara kund till Statens servicecenter, som kan medföra en förenkling och ökad kvalitet i den egna verksamheten. Exempelvis behöver en kundmyndighet efter anslutningen till servicecentret inte längre vara lika aktivt engagerad i att säkerställa att man har tillräckliga personalresurser för de aktuella arbetsuppgifterna eller i hanteringen av berörda system. Som framgår av nästa avsnitt förefaller dessa fördelar vara särskilt ofta förekommande hos mindre myndigheter. Samtidigt betonar respondenterna att man som kundmyndighet fortfarande har det yttersta ansvaret för sin verksamhet, inklusive de arbetsuppgifter som överlåtits till Statens

²¹ Statens servicecenter (2021) Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021. Den refererade beräkningen avsåg en migrering till nytt lönesystem av 36 myndigheter, samtliga med färre än 100 anställda, där besparingen per myndighet bedömdes uppgå till cirka 725 000 kronor.

servicecenter, och därför fortsatt behöver ha insyn i att verksamheten hanteras på ett adekvat sätt.

5.1.5 Påverkan på myndigheter av olika typ

Enligt direktiven ska utredningen bedöma hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat förutsättningarna för myndigheter med olika storlek och verksamhet att effektivisera sin administration.

Vad gäller storlek talar utredningens empiriska undersökningar för att små myndigheter jämfört med stora myndigheter generellt sett både haft lättare att anpassa sig till Statens servicecenters sätt att producera sina tjänster och större nytta av att vara ansluten. Ett skäl till det kan vara att små myndigheter mer sällan än stora myndigheter har behov av särlösningar i sin ekonomi- och löneadministration som skiljer sig från Statens servicecenters standardmodell, varför denna modell är enklare att tillämpa för små myndigheter. I sammanhanget har det rimligen också betydelse att de största myndigheterna sannolikt är tillräckligt stora för att kunna utvinna betydande stordriftsfördelar i sin administration även när den hanteras i egen regi.

Att det finns skillnader mellan små och stora myndigheter visas också av att anslutningsgraden till Statens servicecenter skiljer sig mycket mellan små och stora myndigheter. Som framgått av kapitel 3 gäller således att bland myndigheterna med färre än 500 anställda är omkring 90 procent anslutna till Statens servicecenter (räknat både utifrån antal myndigheter i gruppen och deras andel av det totala antalet anställda i staten), medan det rör sig om cirka 50 procent bland myndigheterna med mellan 500 och 2 000 anställda (dito). Även bland myndigheterna med mer än 2 000 anställda var-dera är omkring hälften av myndigheterna anslutna till Statens servicecenter, men mindre än 40 procent av det totala antalet anställda i denna storlekkategori. Det senare beror på att flera av de allra största myndigheterna inte är kunder till servicecentret i dag. Några exempel är polisen, kriminalvården, Trafikverket och flera av de största lärosätena.

Vidare visar utredningens enkät och intervjuer att de små myndigheterna i genomsnitt är mer nöjda med att vara kund till Statens

servicecenter än de stora myndigheterna. Våra empiriska undersökningar visar också att de stora myndigheterna bedömer att kostnadsbesparingarna till följd av anslutningen varit mindre än vad de små myndigheterna gör. En inte ovanlig synpunkt bland de stora myndigheterna är att deras administrativa kostnader snarare har ökat efter anslutningen.

Vad gäller olika verksamhetstyper har utredningen inte funnit några systematiska skillnader mellan myndigheter inom olika sektorer. Däremot kan sägas att det förefaller vara enklast att anpassa sig till Statens servicecenters standardinriktade produktionssätt för myndigheter vars verksamhet främst omfattar traditionell handläggning. Enligt bedömningar som framförts i utredningens intervjuer kan Statens servicecenter således ha svårare att hantera myndigheter som i sin verksamhet har betydande inslag av uppgifter som skiljer sig från vad en traditionell förvaltningsmyndighet arbetar med, och som därför kan kräva mer omfattande avvikelser från standardansatsen. Det kan till exempel handla om myndigheter med mer omfattande försäljningsverksamhet eller bidragsgivning av olika slag, myndigheter – inte minst lärosäten – som kan behöva göra stora och komplicerade inköp, eller myndigheter med särskilt komplexa lokala löneavtal. Förekomsten av sådana förutsättningar hos myndigheter tycks dock inte vara sektorberoende, utan kan förekomma hos myndigheter inom olika områden.

5.1.6 Utredningens samlade bedömning

Syftet med att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till Statens servicecenter var att öka effektiviteten i den statliga administrationen. Detta förväntades ske genom såväl minskade kostnader som mer kvalitativa förbättringar. Utredningsarbetet har visat att den påverkan på statsförvaltningens effektivitet som skett genom centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har berört både kostnads- och kvalitetsaspekter. Påverkan synes i huvudsak ha berört tre områden: effektiviteten i produktionen av de berörda administrativa tjänsterna, systemaspekter samt förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration.

Indikationer på hur statsförvaltningens effektivitet inom dessa tre områden har påverkats av inrättandet av Statens servicecenter har getts av olika utredningar genom åren, liksom av utredningens egna empiriska undersökningar. Dessa indikationer är inte entydiga, varken vad gäller effekternas riktning eller storlek. Men den bild som utredningen fått är ändå att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter totalt sett har haft en positiv påverkan på statsförvaltningens effektivitet. Denna slutsats bygger på en sammanvägd bedömning av påverkan avseende de tre områdena, det vill säga produktionen av de berörda administrativa tjänsterna, systemaspekter samt hur förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration har påverkats. Vad gäller det senare synes reformen för i synnerhet mindre myndigheter ha medfört ett flertal fördelar av mer kvalitativ karaktär.

Av flera olika skäl (se avsnitt 5.1.3) har utredningen funnit att det är svårt att göra en detaljerad beräkning av hur statsförvaltningens effektivitet har påverkats av reformen. Mot bakgrund av vad som framkommit i tidigare studier och i utredningens egna empiriska undersökningar, menar utredningen ändå att det finns starka skäl som talar för att de samlade besparingar som hittills kunnat göras inte har varit av den omfattning som antogs innan reformen genomfördes.

I grund och botten är utredningen positiv till idén med att centralisera administrativa tjänster i statsförvaltningen där så är lämpligt. Att återgå till de lösningar som fanns innan Statens servicecenter bildades 2012 framstår heller inte som vare sig realistiskt eller önskvärt enligt utredningens mening. Även om det i utredningsarbetet har framkommit en hel del kritik från kundmyndigheter mot hur verksamheten hittills har fungerat hos Statens servicecenter, så har utredningen heller inte tolkat detta som ett ifrågasättande av den grundläggande idén med centralisering. Vi ser det mera som att det finns ett antal utmaningar som behöver hanteras för att verksamhetens fortsatta påverkan på statsförvaltningens effektivitet ska bli så bra som möjligt. Utredningen diskuterar dessa utmaningar i de följande avsnitten.

5.2 Utmaningar som bör hanteras

5.2.1 Utveckling och effektivisering av verksamheten

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Statens servicecenter i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med kundvårdsfrågor och lämna förslag på åtgärder som kan utveckla relationen till kundmyndigheterna, inklusive en analys av för- och nackdelar med olika tänkbara åtgärder.

Utredningens bedömning: Statens servicecenters arbete med att utveckla verksamheten sker i samverkan med kundmyndigheterna. Formerna för samverkan och kundservice förefaller vara rimliga. Kundmyndigheterna tycks allmänt sett också bedöma kvaliteten på Statens servicecenters tjänster som god eller åtminstone godtagbar – låt vara att kvalitetsbrister också har påtalats av vissa myndigheter.

Även om de yttre formerna för samverkan och kundservice är rimliga, så behöver innehållet i Statens servicecenters samverkan och kundservice sannolikt förbättras. Ett flertal kundmyndigheter upplever Statens servicecenter som ganska fyrkantiga i sina interaktioner med kunderna – med ett starkt fokus på sin inre effektivitet, men med sämre känsla för kundvård och att ta den enskilda kundens behov i beaktande. För att bättre svara upp mot kundmyndigheternas förväntningar kan det finnas skäl att utveckla kulturen inom Statens servicecenter. Det bör kunna ske utan några egentliga kostnadsökningar.

Statens servicecenter och kundmyndigheterna som kollektivt verkar ha olika syn på hur en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service bör se ut. Utredningsarbetet har visat att skillnaderna i synsätt kring detta är större än förväntat. Regeringen, Statens servicecenter och kundmyndigheterna bör verka för att en större samsyn kan nås.

Enligt direktiven ska utredningen utvärdera Statens servicecenters arbete med att utveckla och effektivisera sin verksamhet samt att tillhandahålla och stödja anslutna myndigheter med administrativa tjänster. Utredningen ska även utvärdera hur Statens servicecenter arbetar för att uppnå en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffek-

tivitet, kvalitet och service i sina tjänster. Dessa två delfrågor behandlas samlat i det följande.

Instruktionen och förarbetena

Enligt sin instruktion ska Statens servicecenter kontinuerligt samverka med de myndigheter som nyttjar myndighetens tjänster i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet. Vidare anges i instruktionen att Statens servicecenter i sin verksamhet ska säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service.

Det ursprungliga förslaget till Statens servicecenters instruktion togs fram av Servicecenterutredningen, efter att regeringen i november 2011 – genom tilläggsdirektiv – uppdragit åt utredningen att göra bland annat detta.²² I tillämpliga delar är dagens instruktion huvudsakligen utformad i enlighet med Servicecenterutredningens förslag.²³ Beträffande de två punkter som refereras i föregående stycke, förde Servicecenterutredningen vissa resonemang som det finns skäl att här återge. För det första framhöll utredningen att ”*en nära samverkan mellan servicecentret och kundmyndigheterna är avgörande för att målen om ökad effektivitet och kvalitet för staten som helhet ska infrias*”. För det andra diskuterade utredningen vad en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service kan innebära, och angav då följande:

- *”Att driva kostnadseffektiviteten inom servicecentret för långt medför att kvaliteten i verksamheten blir lidande, eller att fler arbetsuppgifter behöver utföras av kundmyndigheterna själva (med lägre sammantagen effektivitet som följd). Ett alltför högt fokus på effektivisering medför risk att kundmyndigheter lämnar servicecentret eller avstår från att ansluta sig.*
- *Omvänt gäller att en alltför hög kvalitet och service (det vill säga att servicecentret gör mer än vad som är önskvärt eller efterfrågat) är kostnadsdrivande. Även ett ensidigt fokus på kvalitet och service ris-*

²² Kommittédirektiv 2011:99, Tilläggsdirektiv till Utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration (Fi 2010:08).

²³ Servicecenterutredningen (2012) Avrapportering till Socialdepartementet den 15 mars 2012, s. 6 f.

kerar därför att driva bort kunder eller leda till att potentiella kunder inte ansluter sig.

- *Mot denna bakgrund är det viktigt att servicecentret arbetar aktivt med att balansera effektivitet, kvalitet och service i alla sina lösningar och tjänster, så att slutresultatet sammanfaller med intresset för staten som helhet.”*

I det följande redovisas den bild som utredningen fått av hanteringen av frågor om utveckling, effektivisering och balansen mellan de värden som beskrivs ovan. Det görs först utifrån Statens servicecenters perspektiv och därefter utifrån vad som framkommit i utredningens kontakter med kundmyndigheter.

Utredningens intryck av Statens servicecenter

Statens servicecenter anger att de i enlighet med instruktionen allt sedan starten 2012 kontinuerligt har arbetat med att utveckla sina tjänster, i syfte att både bättre kunna möta kundernas behov och öka effektiviteten i verksamheten.

Som nämndes i avsnitt 5.1 är ett av grundmotiven för att koncentrera arbetsuppgifter till en aktör i statsförvaltningen att skapa större verksamheter som bättre kan ta till vara olika stordriftsfördelar. Centralisering är särskilt lämpligt för tjänster av det slag som Statens servicecenter arbetar med, det vill säga verksamhet av transaktionsinriktad karaktär och där standardisering i kombination med stora volymer kan leda till sänkta kostnader. Tjänsterna kan då produceras och levereras till lägre styckkostnad och ofta även till högre kvalitet än när de produceras vid varje enskild myndighet.

Eftersom ett av de grundläggande syftena med att skapa en centraliserad resurs av detta slag är att uppnå stordriftsfördelar, är det naturligt att Statens servicecenter kontinuerligt arbetar med att utveckla och optimera sina processer och arbetsmetoder, så att verksamhetens produktivitet gradvis kan förbättras över tid. I kapitel 3 har utredningen beskrivit hur servicecentret i takt med att kundstocken och verksamhetsvolymen har växt har kunnat utvinna mer av stordriftsfördelar. Till denna utveckling bidrar bland annat att myndigheten trimmar sina rutiner, i ökad grad använder standardlösningar och minskar antalet system som utnyttjas. Med ökade

stordriftsfördelar kan servicecentret även minska styckkostnaderna i sin tjänsteproduktion.

Beträffande kvalitetsutveckling anger Statens servicecenter att myndigheten kontinuerligt arbetar med att förbättra sina tjänster och ta fram nya tjänster som kan möta fler av kundernas behov inom ekonomi- och personaladministration. Därtill är utredningens bild att även den typ av insatser – med fokus på ökad produktivitet – som beskrevs i föregående stycke, kan ha kvalitetshöjande effekter. Således kan migregering till nya system ge ökad säkerhet och möjliggöra mer utvecklade och kvalificerade tjänster. Vidare kan den ökade standardisering som i princip är en förutsättning för ökad stordrift i sig också medföra kvalitativa fördelar – åtminstone för de kunder som inte har starka behov av lösningar i sin ekonomi- och löneadministration som skiljer sig från standardmodellen. Detta då ett mer enhetligt tjänsteutbud bör möjliggöra en mer robust produktion med mindre risk för att fel ska uppstå.

Vad gäller kundsamverkan så är detta, som utredningen beskrev i kapitel 3, en central del i Statens servicecenters verksamhet och dess utveckling. Samverkan sker efter en särskild modell som beskriver formerna för samarbetet mellan servicecentret och kundmyndigheterna. Samverkansmodellen är indelad i tre nivåer: strategisk, taktisk och operativ. På respektive nivå finns samverkansforum med särskilt utsedda kontaktpersoner för såväl Statens servicecenter som den anslutna myndigheten. Kontakter mellan servicecentret och kundmyndigheterna sker också på daglig basis via kundsupport och operativa kontakter.

När det gäller frågan om hur en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service kan säkerställas, menar Statens servicecenter att kundmyndigheterna och servicecentret gör olika tolkningar. Enligt Statens servicecenter ser kundmyndigheterna till sina specifika behov av administrativa tjänster inom sitt avgränsade verksamhetsområde. Statens servicecenter menar att servicecentret däremot behöver ha ett bredare helhetsperspektiv på att tillhandahålla administrativa tjänster till samtliga kundmyndigheter inom olika delar av statsförvaltningen. Enligt Statens servicecenter betyder detta bland annat att servicecentrets systemlösningar behöver möjliggöra en effektivitet i tjänsteleveransen till många myndigheter. Vidare menar Statens servicecenter att en effektiv tjänsteleverans även behöver ta hänsyn till andra krav som kan vara gemen-

samma för statsförvaltningen, till exempel ökade krav på säkerhet inom statliga verksamheter. Enligt Statens servicecenter uppnås en kostnadseffektiv hantering av denna typ av krav bäst genom samordning med Statens servicecenter.²⁴

Utredningens intryck från kundmyndigheterna

Utredningen har inhämtat myndigheters synpunkter på Statens servicecenter och dess verksamhet genom de enkät- och intervjuundersökningar som genomförts. Resultatet av dessa undersökningar har redovisats i kapitel 4, men nedan sammanfattas intrycken beträffande kundernas syn på hur de tre värdena kostnadseffektivitet, kvalitet och service i dag hanteras.

Kostnadseffektivitet

Bland kunderna är en vanlig synpunkt att Statens servicecenter har ett starkt fokus på att utveckla rutinerna i sin egen produktion och sin inre effektivitet.

Över lag verkar det finnas en förståelse bland myndigheterna för att det krävs standardisering för att kunna realisera stordriftsfördelar i den typ av tjänsteproduktion som Statens servicecenter arbetar med. Men olika myndigheter har olika syn på i vilken mån den ökade standardisering som blir följd av anslutning till servicecentret är lämplig för den egna myndigheten eller ej. Generellt sett förefaller små myndigheter ha lättare att anpassa sig till en mer standardiserad modell än stora myndigheter. Således är det vanligare att stora myndigheter bedömer att de har behov av särskilda lösningar i sin ekonomi- och löneadministration som gör det olämpligt att fullt ut tillämpa Statens servicecenters standardmodell. En ganska vanlig synpunkt från myndigheterna är också att man önskar att Statens servicecenter skulle visa större flexibilitet och förmåga att hantera olika myndigheters behov av avvikelser från standardmodellen.

Olika myndigheter gör också olika bedömningar av hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten och de administrativa kostnaderna i den statliga

²⁴ Statens servicecenter (2021) Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021, s. 16 f.

administrationen. Som nämndes tidigare är fördelningen bland de myndigheter utredningen intervjuat ungefär 50/50 mellan de som bedömer att reformen medfört att statsförvaltningen blivit effektivare och de som har motsatt uppfattning. I såväl enkäten som i intervjuerna har ett flertal kunder framfört att anslutningen till Statens servicecenter inte har lett till effektiviseringar för den egna myndigheten. En ofta anförd förklaring har varit att myndigheten efter anslutningen fortsatt behöver utföra vissa arbetsuppgifter som man trodde att Statens servicecenter skulle hantera efter anslutningen.

Det kan också noteras att ett flertal av de kundmyndigheter som bedömer att anslutningen till Statens servicecenter har medfört en effektivisering för myndigheten menar att detta ändå inte har lett till att myndigheten har minskat sina administrationskostnader. I stället har frigjorda resurser använts för att förstärka administrationen i andra delar, ofta genom kompetensväxling och professionalisering av den administrativa personalen.

Kvalitet

Allmänt sett bedömer kundmyndigheterna att kvaliteten på Statens servicecenters tjänster är god eller åtminstone godtagbar – låt vara att kvalitetsbrister också har påtalats av vissa myndigheter. Den löpande verksamheten – löneutbetalningar, bokföringar med mera – bedöms i huvudsak fungera som tänkt, även om fel ibland uppstår.

Kundernas syn på kvaliteten varierar dock mellan olika tjänster. För de myndigheter som i utredningens enkät har redovisat en bedömning av tjänsternas kvalitet ligger medelvärdena på en femgradig skala (från 1 för mycket missnöjd till 5 för mycket nöjd) på följande nivåer: 3,4 (lönetjänster), 3,9 (redovisningstjänster), 3,5 (e-handelstjänster) och 4,2 (konsulttjänster). Om man jämför olika typer av myndigheter visar enkäten att de minsta myndigheterna är mest nöjda med kvaliteten, medan de allra största kundmyndigheterna är minst nöjda. Vidare kan noteras att de myndigheter som i enkäten angett att anslutningen till Statens servicecenter skett till följd av förordningsreglering är klart mindre nöjda än övriga kunder när det gäller kvaliteten.

Medelvärdena på kundernas nöjdhet med avgiftsnivån för de levererade tjänsterna ligger över lag ett betygsssteg lägre än beträff-

fande kvaliteten. Men spridningen mellan olika tjänster och myndigheter av olika typ och storlek uppvisar samma mönster.

Av både enkät och intervjuer framgår att flertalet myndigheter anser att Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster successivt har utvecklats och blivit bättre över tid.

Beträffande kvaliteten bör också nämnas att de flesta av de intervjuade kundmyndigheterna anser att det systemstöd som finns för Statens servicecenters tjänster i huvudsak har godtagbar funktion i dag. Få av myndigheterna, om ens någon, har dock varit odelat positiv till systemens funktion.

Service och samverkan

I utredningens intervjuer har ganska många myndigheter framfört kritik mot hur Statens servicecenters kundservice och kundvård fungerar. En vanlig synpunkt är att man upplever servicecentret som ganska fyrkantiga i sina interaktioner med kunderna. En vanlig upplevelse är att det inte handlar om vilken beställar-/utförarrelation som helst – med jämbördiga parter som förhandlar sig fram till ett avtal – utan snarare om att Statens servicecenter mer eller mindre bestämmer vad som ska gälla.

Jämfört med intervjuerna ger utredningens enkätundersökning en något mer positiv bild av Statens servicecenters kundservice. Som framgått av kapitel 4 är det således relativt få av de svarande som i enkäten har angett att de är direkt missnöjda med Statens servicecenters kundservice, men å andra sidan är det också mindre än hälften av de svarande som angett att de är ganska eller mycket nöjda. För de myndigheter som i utredningens enkät har redovisat en bedömning av sin nöjdhet med kundservicen ligger medelvärdet på en femgradig skala (från 1 för mycket missnöjd till 5 för mycket nöjd) på 3,4. Liksom beträffande synen på tjänsternas kvalitet är de små myndigheterna mer nöjda än de stora.

Det kan noteras att de bedömningar av Statens servicecenters kundservice och kundvård som myndigheterna redovisat till utredningen är klart mer negativa än vad som framkommer i servicecentrets egna mätningar. För att följa kundnöjdheten gör Statens servicecenter återkommande kundundersökningar via sin digitala webbaserade kundservicelösning Portalen. Enligt årsredovisningen för 2022 visade

resultatet detta år bland annat att 84 procent av användarna upplevde kontakten med kundservice som mycket bra, och att endast drygt tre procent upplevde den som mindre bra eller dålig. Sannolikt beror skillnaderna i resultat mellan denna undersökning och utredningens enkät och intervjuer på att det är olika kategorier av anställda som har svarat i de två fallen samt att myndigheterna i utredningens undersökningar har uttalat sig om sin samlade syn på kundrelationen till Statens servicecenter och inte bara om hur Portalen fungerar.

Den bild som utredningens enkät och intervjuer gett om myndigheternas syn på samverkan med Statens servicecenter är i huvudsak densamma som beträffande kundservice och kundvården. I enkätens fråga om hur nöjda kundmyndigheterna är med samverkan med Statens servicecenter blev medelvärdet på den femgradiga skalan 3,5. Även när det gäller samverkan var de små myndigheterna generellt sett mer nöjda än de stora.

I utredningens intervjuer framhöll ett flertal respondenter att man i och för sig upplever att Statens servicecenters företrädare som öppna och intresserade av kundernas synpunkter i de olika samverkansfora som finns, men att det sällan händer så mycket med de synpunkter man framfört till servicecentret efter mötena. Som framgått av kapitel 3 stämmer detta relativt väl överens med den bild av samverkan som framkommer i Statens servicecenters egna nöjdhetsmätningar.

Utredningens analys och bedömning

Statens servicecenter tillhandahåller och stöder anslutna myndigheter med administrativa tjänster. Tjänstebudet och tjänsternas innehåll är inte statiskt utan successivt utvecklar och effektiviserar servicecentret sin verksamhet. I enlighet med myndighetens instruktion samverkar Statens servicecenter också kontinuerligt med kundmyndigheterna i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet.

Utredningens bild av Statens servicecenters utvecklingsverksamhet är att den i huvudsak leder till att tjänsterna successivt blir bättre och kan produceras på ett effektivare sätt. Samtidigt finns det indikationer på att den finansieringsmodell som tillämpas för servicecentrets verksamhet med administrativa tjänster, det vill säga att

verksamheten är helt avgiftsfinansierad, medför att vissa – i sig angelägna – större utvecklingsprojekt är svåra att finansiera. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 5.2.2.

Beträffande samverkan mellan Statens servicecenter och kundmyndigheterna är utredningens bedömning att den befintliga samverkansmodellen är rimligt utformad, med bland annat väl inarbetade former för kontakter och möten på strategisk, taktisk och operativ nivå. Även för den kundservice och support som krävs i Statens servicecenters verksamhet förefaller de former som finns etablerade i huvudsak vara vettiga.

Att formerna för samverkan och kundservice framstår som rimliga behöver dock inte innebära att också innehållet i samverkan och kundservicen fungerar på ett optimalt sätt. Även om Statens servicecenter tycks arbeta på ett seriöst sätt med dessa frågor, så talar den kritik som utredningen har mött från många myndigheter om hur kundservicen och samverkan fungerar för att det kan finnas behov av förbättringar på detta område. Som framgått upplever ett flertal kundmyndigheter servicecentret som ganska fyrkantiga i sina interaktioner med kunderna – med ett starkt fokus på sin inre effektivitet, men med sämre känsla för kundvård och att ta den enskilda kundens behov i beaktande.

Större skillnader i synsätt än förväntat

På ett övergripande plan tolkar utredningen det ovanstående som att det mellan Statens servicecenter och (en del av) dess kundkollektiv råder olika syn på hur man bör definiera den ändamålsenliga balansen mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service som Statens servicecenter enligt sin instruktion ska säkerställa i sin verksamhet. De synpunkter som framförts avspeglar i stort sett de risker som Servicecenterutredningen pekade på inför reformen, det vill säga att såväl en alltför stark betoning av kostnadseffektiviteten som en alltför stark betoning av kvalitet och service kan leda till suboptimeringar för den totala effektiviteten:

- Å ena sidan menar många kundmyndigheter att Statens servicecenter har ett alltför starkt fokus på sin inre effektivitet, och att det medför – vilket Servicecenterutredningen framhöll som en risk – att fler arbetsuppgifter än vad som vore lämpligt behöver utföras av kundmyndigheterna själva.
- Å andra sidan menar Statens servicecenter att kundmyndigheterna i hög grad ser till sina egna specifika behov av administrativa tjänster inom sina avgränsade verksamhetsområden, vilket medför önskemål om särlösningar som kan minska den samlade effektiviteten. Här handlar det alltså om den risk som Servicecenterutredningen pekade på med att en alltför hög kvalitet och service kan leda till att servicecentret gör mer än vad som är önskvärt.

Samtidigt är det givetvis inte enkelt att avgöra vad som är en ”ändamålsenlig” balans mellan de tre värdena kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Till svårigheterna hör bland annat att olika aktörer kan göra olika bedömningar – och då inte bara Statens servicecenter kontra kundkollektivet, utan det är heller inte givet att hela kundkollektivet har samma syn på detta. Vad som är en ändamålsenlig balans kan sannolikt också variera över tid.

Sammantaget har utredningen svårt att avgöra om den balans som i dag råder mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i Statens servicecenters verksamhet är fullt ut ändamålsenlig eller ej. Att en tjänsteleverantör och dess kunder delvis kan ha olika syn på var tonvikten bör ligga i dessa frågor är i sig inte ovanligt. Men de skillnader i synsätt kring detta som utredningen i arbetet har mött från Statens servicecenter respektive många kundmyndigheter är större än vad vi hade förväntat oss. Utredningen ser därför skäl för alla inblandade – såväl regeringen som Statens servicecenter och kundmyndigheterna – att verka för att en större samsyn kan nås.

Det finns skäl att utveckla Statens servicecenters kundvård

Som framgått tycks kundmyndigheterna allmänt sett bedöma kvaliteten på servicecentrets tjänster som god eller åtminstone godtagbar – låt vara att kvalitetsbrister också har påtalats av vissa myndigheter. Därtill är utredningens bild att det bland kunderna generellt finns en förståelse både för att det krävs standardisering för att kunna reali-

sera stordriftsfördelar och för att Statens servicecenters roll främst är att värna koncernintresset i staten. Däremot är myndigheterna ofta negativa till den lite fyrkantiga attityd som man upplever att Statens servicecenter har i sina interaktioner med kunderna. Många myndigheter har till utredningen framfört kritik om brister i Statens servicecenters kundvård.

Enligt utredningen bör denna kritik om bristande kundvård tas på allvar. Sannolikt skulle mycket vara vunnet genom en attitydförändring från Statens servicecenters sida. För att bättre kunna svara upp mot kundmyndigheternas förväntningar kan det därför finnas skäl att utveckla kulturen inom Statens servicecenter. Det bör kunna ske utan några egentliga kostnadsökningar.

Utredningens empiriska undersökningar har också gett flera idéer om åtgärder som eventuellt skulle kunna vidtas i syfte att utveckla relationen mellan Statens servicecenter och kundmyndigheterna. Det handlar främst om följande:

- Bättre kommunikation från Statens servicecenter om vad som följer av en kunds anslutning. I ett flertal av utredningens intervjuer har myndigheter uttryckt önskemål om att Statens servicecenter borde ge mer och tydligare information om detta, till exempel:
 - Myndigheter efterlyser tydligare förklaringar om varför Statens servicecenter anser att det i enskilda fall inte är lämpligt att beakta en kundmyndighets särskilda önskemål och göra avsteg från standardmodellen.
 - Myndigheter önskar att Statens servicecenter i högre grad skulle förmedla lärande erfarenheter mellan olika kunder. Till exempel har flera intervjuade framfört att servicecentret borde kunna bli bättre på att ge goda råd om hur man som kundmyndighet lämpligen bör agera i samband med anslutning och migrering – baserat på lärdomar från tidigare anslutnings- och migreringsprojekt och hur andra kundmyndigheter har agerat i motsvarande situation.
 - Myndigheter efterlyser att Statens servicecenter skulle vara mer drivande i kompetens- och utvecklingsfrågor gentemot kunderna och till exempel på ett mer proaktivt sätt informera om nyheter kring system, regelutveckling med mera av betydelse för kunderna.

- Mer gruppering av myndigheter. Flera intervjuade myndigheter har efterlyst att Statens servicecenter i större utsträckning borde kunna behandla myndigheter med liknande arbetsuppgifter och förutsättningar mer som grupper, vad gäller tjänsternas utformning, handläggares ansvar med mera.
- Mer systematiskt arbete med utpekade kontaktpersoner hos Statens servicecenter som ingång för kundmyndigheternas kontakter. Flera intervjuade myndigheter upplever att man inte får ett tillräckligt bra stöd via servicecentrets allmänna kundsupport.
- Bättre förmåga hos Statens servicecenter att agera på idéer och förslag som kunderna framför i samverkan. Flera intervjuade myndigheter har framfört att Statens servicecenter i och för sig har ett tillmötesgående förhållningssätt gentemot kunderna i den samverkan som sker, men sedan tenderar att inte göra så mycket med det som framkommit.
- Bättre förmåga hos Statens servicecenter att synbarligen dra nytta av tidigare erfarenheter i arbetet med anslutning och migrering. Flera intervjuade myndigheter upplevde servicecentrets agerande vid anslutning och/eller migrering som om det vore något servicecentret gjorde för första gången – snarare än att man tydligt drog nytta av att ha genomfört likartade anslutnings- och migreringsprojekt många gånger tidigare.
- Av regeringen satta mål för kundnöjdhet. Som framgått har utredningens undersökningar av kundernas syn på Statens servicecenters tjänstekvalitet, kundservice med mera resulterat i en mer negativ bild än vad servicecentrets egna undersökningar brukar göra. Det kan därför finnas skäl för regeringen att både ange mål för kundnöjdhet i Statens servicecenters verksamhet och oftare än vad som hittills skett initiera oberoende uppföljningar av dessa mål.

Statens servicecenter bör ges i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med kundvårdsfrågor

Utredningen har inte haft möjlighet att mer i detalj analysera om samtliga idéer ovan är relevanta och genomförbara, exempelvis med avseende på eventuella kostnadskonsekvenser. Sannolikt finns det också andra åtgärder av liknande slag som skulle kunna övervägas i

syfte att utveckla Statens servicecenters kundvård och relation till kundmyndigheterna. Fördjupade analyser behöver därför göras av dessa frågor.

Utredningen föreslår att regeringen i detta syfte ger Statens servicecenter i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med kundvårdsfrågor och lämna förslag på åtgärder som kan utveckla relationen till kundmyndigheterna, inklusive en analys av för- och nackdelar med olika tänkbara åtgärder.

5.2.2 Finansiering av utvecklingsverksamhet

Utredningens förslag: Regeringen bör uppdra till Statens servicecenter att närmare analysera hur myndighetens finansieringsmodell kan modifieras i syfte att säkerställa att större, samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt kan komma till stånd.

Utredningens bedömning: Med dagens helt avgiftsbaserade modell för finansiering av Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster finns risk för att större, samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt inte kan genomföras i önskvärd omfattning. Det finns skäl för regeringen att överväga att tillskjuta medel och på lämpligt sätt komplettera dagens finansieringsmodell med en mekanism som förbättrar Statens servicecenters möjligheter att genomföra större utvecklingsprojekt.

I anslutning till frågan om Statens servicecenters arbete med att utveckla och effektivisera sin verksamhet finns det enligt utredningen skäl att även diskutera hur större utvecklingsprojekt lämpligen bör finansieras.

Problem med dagens finansieringsmodell

Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster åt myndigheter är helt avgiftsfinansierad. Därmed ska samtliga kostnader som är hänförliga till verksamheten täckas av de avgifter som tas ut av kunderna, inklusive kostnader för utvecklingsinsatser med syfte att förbättra tjänsternas kvalitet och/eller säkerheten i leveran-

serna. Enligt Statens servicecenters regleringsbrev för 2023 gäller som ekonomiskt mål för den avgiftsfinansierade verksamheten att den ska ha ett överskott på minst 8 miljoner kronor som ett genomsnitt över en löpande femårsperiod och vara i balans senast 2030.

Statens servicecenter har framfört till utredningen att finansieringsmodellen medför vissa svårigheter beträffande finansiering av myndighetens utvecklingsverksamhet. Den bild vi fått är att servicecentret upplever två typer av problem, varav det ena dock tycks vara på väg att minska i betydelse.

Kostnader när potentiella kunder hoppar av anslutning

Det första finansieringsproblemet berör de kostnader som Statens servicecenter upparbetar i samband med att en ny kund överväger att ansluta sig. Det är en lång, tids- och arbetskrävande process från det att diskussioner om anslutning inleds till dess att anslutning faktiskt har skett och tjänsteleveransen är satt i drift. Det förekommer att myndigheter ganska sent i denna process väljer att trots allt inte ansluta sig. Hittills har gällt som princip att Statens servicecenter helt har stått för de kostnader som man själv har upparbetat under den avbrutna anslutningsprocessen. Denna kostnad, som kan uppgå till miljonbelopp, har då finansierats via de avgifter som betalas av befintliga myndigheter.

Enligt Statens servicecenter är dock en förändring på gång i detta avseende, med innebörden att en myndighet som väljer att hoppa av anslutningsprocessen ska få åta sig att betala en större del av de kostnader som upparbetas under processen. Såvitt utredningen kan förstå innebär det att det problem som Statens servicecenter upplevt kopplat till anslutningsprocessen nu är på väg att minska.

Kostnader för stora utvecklingsprojekt

Det andra finansieringsproblemet berör större utvecklingsprojekt (av investeringskaraktär) med syfte att till exempel förbättra tjänsternas funktionalitet eller leveransernas säkerhet. Större utvecklingsprojekt finansieras med lån i Riksgälden och belastar sedan avgifterna för tjänsterna. Denna modell för finansiering motsvarar vad som gäller generellt i statsförvaltningen. Men även om finansierings-

modellen följer gängse principer, så kan den enligt Statens servicecenter i praktiken leda till att myndigheten har svårt att få till stånd vissa utvecklingsprojekt som skulle vara positiva för statsförvaltningen generellt sett. Detta då servicecentret i praktiken kan ha svårt att få acceptans för att genomföra de avgiftshöjningar som skulle krävas.

Till en del torde dessa svårigheter ha att göra med att det såväl från regeringen som från kundmyndigheterna finns ett tryck på att avgifterna inte bör höjas. Men huvudskalet tycks ändå vara att Statens servicecenters roll medför vissa svårigheter att hitta den optimala nivån på tjänsternas funktionalitet och därmed tillhörande kostnadsnivå.

Således innebär Statens servicecenters roll att myndigheten ska kunna serva hela statsförvaltningen, men inom ramen för ett i huvudsak standardiserat tjänsteutbud. Givet detta kan den tekniknivå och funktionalitet som erbjuds lätt tendera att hamna på en nivå som motsvarar en genomsnittlig myndighets behov. Dock finns det vissa myndigheter som har behov av en tekniknivå och funktionalitet som är mer avancerad än den genomsnittliga, samtidigt som de inte sällan också anser att deras behov borde avspeglas redan i servicecentrets befintliga tjänsteutbud och rymmas i befintliga avgifter. Om Statens servicecenter överväger att genomföra utvecklingsprojekt som skulle leda till ökad funktionalitet, men också till höjda avgifter, så kan man därmed lätt hamna i ett dilemma:

- Å ena sidan kan de myndigheter som har behov av att ligga närmare teknikfronten anse att den nivåhöjning Statens servicecenter planerar är relativt basal tekniskt sett och redan borde ingå i avgifterna.
- Å andra sidan kan de myndigheter som har mer genomsnittliga teknikbehov anse att den höjda funktionalitetsnivån inte behövs och att en avgiftshöjning därför heller inte är rimlig.

Givet ovanstående förutsättningar kan det finnas en risk för att dagens finansieringsmodell medför att Statens servicecenter i praktiken har svårt att genomföra större utvecklingsprojekt som totalt sett skulle vara till gagn för statsförvaltningen och samhällsekonomiskt lönsamma.

Tänkbara sätt att hantera problemet

Enligt utredningens bedömning finns det främst två alternativa sätt som lämpligen skulle kunna användas för att modifiera Statens servicecenters finansieringsmodell, för det fall att regeringen önskar minska den ovan beskrivna risken för suboptimering av servicecenters utvecklingsverksamhet:

- Genom att helt eller delvis skriva av den låneskuld som Statens servicecenter haft med sig sedan myndighetens tidiga år. Som framgått av kapitel 3 bidrog flera omständigheter till att servicecentret under sina första verksamhetsår byggde upp ett stort ackumulerat ekonomiskt underskott. Sedan 2017 har dock verksamheten uppvisat positiva, ekonomiska resultat varje år, och myndigheten har successivt kunnat betala av på den räntekontokredit som finansierar det ackumulerade underskottet. Enligt gällande plan kommer Statens servicecenter att ha sin ekonomi i balans senast 2030. I dagsläget används de årliga överskotten – som brukar ligga på cirka 10–15 miljoner kronor – i huvudsak till att betala av på låneskulden. Om skulden helt eller delvis skrevs av så skulle de årliga överskotten i stället kunna återinvesteras i utvecklingsprojekt som gagnar verksamheten.
- Genom att införa ett särskilt utvecklingsanslag till Statens servicecenter. Som framgått av avsnitt 2.2 tillämpas i Finland en blandad finansieringsform för verksamheten vid Statens servicecenters systerorganisation Palkeet, med avgifter för tjänsteleveranserna och ett anslag för större utvecklingsprojekt. Motsvarande modell skulle kunna införas i Sverige. Utredningen vill dock betona att ett anslag av detta slag till Statens servicecenter i sådana fall endast bör användas för utvecklingsprojekt av mer betydande omfattning och som kan bedömas vara tydligt effektivitetshöjande för den samlade statsförvaltningen och samhällsekonomiskt lönsamma. Däremot bör den kontinuerliga produktutveckling som Statens servicecenter bedriver i syfte att mer på marginalen förbättra befintliga tjänster även fortsättningsvis finansieras via de avgifter som kundmyndigheterna betalar.

Utredningens analys och bedömning

Med dagens helt avgiftsbaserade modell för finansiering av Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster finns en risk för att större, samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt inte kan genomföras i önskvärd omfattning. Utredningens bild är också att det förekommit situationer där Statens servicecenter av finansieringsskäl avstått från att genomföra projekt av detta slag. Ett exempel är att servicecentret 2020 efter en flerårig förstudie bedömde att det inte fanns förutsättningar för att införa en förvaltningsgemensam tjänst för elektroniska arkiv ("e-arkiv") – till stor del därför att en sådan tjänst bedömdes medföra stora investeringskostnader som skulle innebära en för stor finansiell risk att ta för Statens servicecenter som enskild myndighet (se vidare avsnitt 7.2.2).

Enligt utredningen finns det därför skäl för regeringen att överväga att tillskjuta medel och på lämpligt sätt komplettera dagens avgiftsbaserade finansieringsmodell med en mekanism som förbättrar Statens servicecenters möjligheter att genomföra större, angelägna utvecklingsprojekt.

Utredningen bedömer att båda de ovan beskrivna åtgärderna – skuldavskrivning eller utvecklingsanslag – skulle kunna fungera i detta syfte. Utredningen har dock inte haft möjlighet att mer i detalj analysera vilka förutsättningar som finns för att på detta sätt förändra Statens servicecenters finansieringsmodell. Det är också viktigt att en sådan förändring inte leder till minskade incitament för Statens servicecenter att rationalisera och effektivisera i sin verksamhet. En fördjupad analys behöver därför göras innan beslut kan fattas i denna fråga.

Vem som lämpligen bör utföra en sådan fördjupad analys är inte givet. Behovet av god kunskap om och förståelse för verksamhetens förutsättningar kan tala för att Statens servicecenter är lämpligast att genomföra analysen. Samtidigt kan det också finnas fördelar med att någon aktör som är oberoende i förhållande till Statens servicecenter står för analysen, till exempel Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret. Vid en samlad bedömning menar utredningen dock att Statens servicecenter vore lämpligast i detta fall.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen ger Statens servicecenter i uppdrag att närmare analysera hur myndighetens finansieringsmodell kan modifieras i syfte att säkerställa att större,

samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt kan komma till stånd. I uppdraget bör ingå att analysera hur ett tillskott av medel av detta slag kan finansieras och även bedöma om en sådan åtgärd är förenlig med EU:s regler om statsstöd.

5.2.3 Frågor kring anslutningsprocessen

Utredningens bedömning: Det analys- och förberedelsearbete som anslutande myndigheter och Statens servicecenter genomför inför anslutning till servicecentrets tjänster kan förbättras i vissa avseenden. Till exempel behöver Statens servicecenter i högre grad säkerställa att den kommande rollfördelningen mellan servicecentret och kundmyndigheten blir helt klargjord under anslutningsprojektet.

Att det finns vissa brister i anslutningsprocessen är dock inte någon huvudförklaring till att de effektivitetsvinster som uppnåtts efter inrättandet av Statens servicecenter torde vara mindre än vad som antogs inför reformen.

För att anslutningsprocessen ska kunna bidra till att säkerställa den ändamålsenliga balansen mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service som ska gälla i Statens servicecenter, så behöver de inblandade parterna få till ett konstruktivt diskussionsklimat som präglas av förståelse för motsidans argument och ett ömsesidigt givande och tagande.

Enligt direktiven ska utredningen utvärdera det analys- och förberedelsearbete inför anslutning till Statens servicecenters tjänster som vidtagits av anslutande myndigheter och servicecentret samt belysa eventuella målkonflikter mellan enskilda myndigheters anpassningar och effektivitetsvinster för staten som helhet.

Som bakgrund till detta hänvisas i direktiven till en tidigare skrivelse där regeringen pekade på behovet av att Statens servicecenter och anslutande myndigheter genomför ett grundligt analys- och förberedelsearbete inför anslutning till servicecentrets tjänster.²⁵ Enligt regeringen kan det till exempel handla om att säkerställa att nödvändiga organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar genom-

²⁵ Skr. 2020/21:218 Riksrevisionens rapport om administrationen i statliga myndigheter.

förs i takt med en anslutning, så att de effektivitetsvinster som en anslutning till de administrativa stödtjänsterna möjliggör kan realiseras och omprioriteringar av kostnader för bland annat administration kan genomföras.

Anslutningsprocessens genomförande och åsikter om processen

Inför att en myndighet ska ansluta sig till Statens servicecenter genomförs ett anslutningsprojekt där kundmyndigheten och servicecentret gemensamt går igenom hur anslutningen ska ske och hur de fortsatta relationerna ska fungera. Denna process är i allmänhet tids- och arbetskrävande. Genomförandetiden varierar, men vanligen handlar det om ett flertal månader och ibland mer än ett år. Som utredningen beskrivit i kapitel 3 sker anslutningsprocessen genom ett strukturerat samarbete mellan respektive kundmyndighet och Statens servicecenter. I processen går man igenom ett antal faser: från en ömsesidig avsiktsförklaring att påbörja ett samarbete till stabilisering av driftsatt tjänst. I processen ingår att parterna tecknar en överenskommelse som reglerar sådant som vilka tjänster som omfattas, parternas åtagande, giltighetstid, vad som gäller vid eventuell avveckling av samarbetet, frågor om personuppgifter, eventuella speciella säkerhetskrav och avgift för tjänsterna.

Utredningsarbetet har visat att det i stort sett finns en samsyn bland Statens servicecenter och kundmyndigheterna om att anslutningsprocessen förutsätter att det bedrivs ett omfattande projekt och att processen behöver ta tid. Låt vara att det bland de kundmyndigheter som har redovisat en bedömning i utredningens enkät finns en viss övervikt för synpunkten att anslutningsprocessen tog längre tid och krävde mer arbetstid för myndigheten än vad man hade förväntat sig. Bilden från utredningens intervjuer med kundmyndigheter är också att de flesta svarande anser att de personer som deltar i projekten från Statens servicecenters sida gör ett professionellt och engagerat arbete.

Som framgått av kapitel 4 har det dock i utredningens enkät och intervjuer även framförts viss kritik från kundmyndigheter kring anslutningsprocessen. De oftast förekommande kritiska synpunkterna har handlat om följande:

- I anslutningsprojektet blev det inte helt klarlagt hur rollfördelningen mellan Statens servicecenter och kundmyndigheten skulle se ut efter anslutningen.
- Myndighetens specifika förutsättningar och behov av andra lösningar än standardmodellen beaktades inte i tillräcklig grad i anslutningsprocessen.
- Vissa säkerhets- och systemtekniska frågor upplevdes oklara.
- I anslutningsprocessen drog inte Statens servicecenter på ett tydligt sätt nytta av sina erfarenheter från tidigare anslutningsprojekt.

Utredningens analys och bedömning

De frågor kring anslutningsprocessen som regeringen anger i utredningens direktiv synes delvis botten i en misstanke om att det finns brister i det analys- och förberedelsearbete som kundmyndigheter och Statens servicecenter genomför inför anslutningen och att detta kan medföra att de potentiella effektivitetsvinsterna av att myndigheter ansluter till servicecentret inte fullt ut realiserats.

De erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet talar för att det analys- och förberedelsearbete som sker inför anslutningen sannolikt kan förbättras i vissa avseenden. Att vissa kundmyndigheter upplever att rollfördelningen mellan Statens servicecenter och kundmyndigheten inte är helt klargjord efter anslutningsprojektet är exempelvis en omständighet som kan reducera möjligheterna till effektivitetsvinster. Som framgått av kapitel 4 har vissa kundmyndigheter också framfört till utredningen att det fortfarande långt efter anslutningen kvarstår en del osäkerheter om vilka uppgifter man själv behöver stå för respektive vad servicecentret ska göra. Här finns det skäl såväl för regeringen som för Statens servicecenter och kundmyndigheterna att verka för att en tydlig rollfördelning säkerställs.

Samtidigt är dock utredningens övergripande bedömning att eventuella brister i anslutningsprocessen knappast är en huvudförklaring till att de effektivitetsvinster som uppnåtts efter inrättandet av Statens servicecenter torde vara mindre än vad som antogs inför reformen.

Som framgått av avsnitt 5.1 tyder såväl Riksrevisionens granskning från 2021²⁶ som föreliggande utrednings statistiska analys på att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har medfört att resurser har frigjorts till följd av stordriftsfördelar och ökande produktivitet i Statens servicecenters tjänster. I det sammanhanget bör dock även vägas in att kunderna efter anslutning fått en ny kostnad genom att de betalar en avgift till Statens servicecenter. Enligt Riksrevisionens granskning har emellertid de frigjorda resurserna i betydande grad använts till annan administration snarare än att andelen kärnverksamhet har ökat. Enligt utredningen kan det visserligen inte uteslutas att den uteblivna ökningen av andelen kärnverksamhet till någon del kan förklaras med att myndigheter som anslutit sig till servicecentret kan ha varit ovilliga eller oförmögna att göra nedskärningar i sin administration. Men i det stora hela är utredningens bild ändå att det främst handlar om rationella överväganden från myndigheternas sida.

I enlighet med budgetlagen och myndighetsförordningen ska en myndighets ledning se till att verksamheten bedrivs effektivt. Det är också i huvudsak myndigheternas ansvar att organisera och dimensionera sin verksamhet utifrån de uppgifter som man har. Enligt utredningen får det därför förutsättas att myndigheterna agerar rationellt i sina överväganden om detta, och i normalfallet inte skaffar sig en större administration än vad de har behov av. I det perspektivet förefaller det sannolikt – som Riksrevisionens är inne på i sin granskning från 2021 – att den uteblivna ökningen av andelen kärnverksamhet mera har att göra med att administrationen under det senaste decenniet har ställts inför nya krav och förutsättningar som har försvårat besparingar.

Enligt direktiven ska utredningen belysa eventuella målkonflikter mellan enskilda myndigheters anpassningar och effektivitetsvinster för staten som helhet. Utredningen har i avsnitt 5.2.1 beskrivit hur möjligheterna att uppnå stordriftsfördelar i Statens servicecenters produktion av ekonomi- och personaladministrativa tjänster kräver en hög grad av standardisering av tjänsteutbudet samtidigt som enskilda myndigheter kan ha behov av avsteg från standardmodellen. Att balansera dessa båda önskemål är givetvis inte enkelt. Enligt utredningen bör man dock undvika att benämna önskemålen som en

²⁶ Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.

”målkonflikt”, eftersom det indikerar att målen skulle vara helt oförenliga och att man bara kan uppnå det ena målet på bekostnad av det andra. Utgångspunkten bör i stället vara att så långt möjligt söka uppnå den ”ändamålsenliga balans” mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service som Statens servicecenter enligt sin instruktion ska säkerställa.

Beträffande arbetet med anslutningsprocessen är utredningen övertygad om att en framgångsrik strävan efter att hitta denna ändamålsenliga balans kräver att parterna lyckas etablera ett konstruktivt diskussionsklimat som präglas av förståelse för motsidans argument och ett ömsesidigt givande och tagande. Mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet är utredningens bedömning att det torde kräva:

- Att kundmyndigheterna å ena sidan i högre grad inser och accepterar att mer av standardiserade lösningar är eftersträvansvärt utifrån statens koncernperspektiv. Till utredningen har ett flertal, i synnerhet mindre, kundmyndigheter redovisat erfarenheten att det för dem har fungerat väl att tillämpa Statens servicecenters standardmodell. Utredningens bild är också att vissa andra myndigheters negativa inställning till att tillämpa servicecentrets standardmodell i viss mån grundar sig i en ovilja till förändring, att man helst vill göra som man alltid har gjort.
- Att Statens servicecenter å andra sidan i högre grad accepterar att vissa, i synnerhet större, myndigheters önskemål om avsteg från eller kompletteringar till standardmodellen kan vara baserade på legitima behov. Och att det därför gäller att hitta former för att hantera sådana avvikelser från standardlösningarna som båda parter ser som välfungerande och rimligt prissatta.

5.2.4 Metod för uppföljning av effekter

Utredningens förslag: Det bör inte införas ett nyckeltalsbaserat system för att följa upp effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter.

Utredningens bedömning: Ett fullskaligt, nyckeltalsbaserat uppföljningssystem skulle inte vara en lämplig metod för att följa upp effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter.

Om regeringen framöver önskar få en samlad bild av utvecklingen av myndigheternas administrationskostnader och av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter, så bör det ske genom att någon lämplig aktör – till exempel Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret – ges i uppdrag att belysa detta. Lämplig tidpunkt för ett sådant uppdrag skulle kunna vara tre–fyra år fram i tiden.

Enligt direktiven ska utredningen analysera en metod för uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter. I denna fråga ska utredningen samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV).

Tidigare utredningsarbete

ESV redovisade både 2007 och 2011 förslag på hur en uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till ett servicecenter skulle kunna ske. Förslaget från 2007 ingick i den förstudie som beskrevs i avsnitt 2.1.1²⁷, medan 2011 års förslag var resultatet av ett särskilt regeringsuppdrag till ESV att bistå med stöd åt Servicecenterutredningen.²⁸

I båda fallen byggde ESV:s arbete på två utgångspunkter. Dels att kostnaderna för den administrativa hantering som kan läggas i ett servicecenter bör följas noga, liksom kostnaderna för det samlade administrativa stödet vid myndigheterna. Dels att denna uppföljning

²⁷ Ekonomistyrningsverket (ESV 2007:33) Gemensamma lösningar för effektivare administration.

²⁸ Ekonomistyrningsverket (ESV 2011:3) Metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheten – Servicecenteruppdraget.

bör ske med hjälp av standardiserade gemensamma nyckeltal. ESV menade också att nyckeltalen och indikatorerna inte bör vara för många eller för detaljerade, utan ge en överblick över effektivitetsutvecklingen för kundmyndigheterna, servicecenterverksamheten och statsförvaltningen som helhet.

I rapporten från 2011 föreslog ESV en uppsättning av nyckeltal (totalt tio) inom områdena kostnadseffektivitet, stöd till kärnverksamheten samt regelefterlevnad som skulle spegla utvecklingen dels inom Statens servicecenter, dels hos kundmyndigheterna.²⁹

ESV:s förslag om nyckeltalsbaserade metoder för att följa upp utvecklingen av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till ett servicecenter har dock inte genomförts. Sedan Statens servicecenter bildades 2012 har regeringen i stället valt en löpande uppföljning bland annat inom ramen för de myndighetsdialoger som årligen sker.³⁰

Finns den efterfrågade informationen lätt tillgänglig?

Utredningen har översiktligt undersökt om den information som var tänkt att samlas in med ESV:s metod ändå finns enkelt tillgänglig på andra sätt i dagsläget. Den bild som därvid framkommit kan i kort-het beskrivas enligt följande.

Statens servicecenter

I sina årsredovisningar presenterar Statens servicecenter mycket information om hur verksamheten med administrativa tjänster åt myndigheter utvecklas över tid. Där finns bland annat kvantitativa prestationsmått om exempelvis hur antalet kundmyndigheter

²⁹ ESV föreslog följande 2011. *Nyckeltal hos servicecentret: Kostnadseffektivitet* (relevanta mått per tjänst som primärt speglar utvecklingen av kostnader/tid per hanterad enhet), *Stöd till kärnverksamheten* (Sammanvägt värde för kundnöjdhet avseende ekonomirutiner för samtliga kundmyndigheter och Sammanvägt värde för kundnöjdhet avseende personal-/HR-rutiner för samtliga kundmyndigheter), *Regelefterlevnad* (Genomsnitt av sammanvägda EA-värden inom tjänsteområde ekonomi för samtliga kundmyndigheter). *Nyckeltal hos kundmyndigheterna: Kostnadseffektivitet* (Procentuell förändring per år av ekonomifunktionens kostnader och Procentuell förändring per år av personal-/HR-funktionens kostnader), *Stöd till kärnverksamheten* (Sammanvägt värde för kundnöjdhet avseende ekonomirutiner och Sammanvägt värde för kundnöjdhet avseende personal-/HR-rutiner), *Regelefterlevnad* (Sammanvägt EA-värde för tjänsteområde ekonomi).

³⁰ Skr. 2020/21:218 Riksrevisionens rapport om administrationen i statliga myndigheter.

förändras, hur de olika tjänsterna utvecklas både numerärt sett och i termer av produktivitet och kostnadseffektivitet, samt hur nöjda kunderna är med servicecentrets tjänster, kundservice och samverkan.

Såvitt utredningen kan bedöma motsvarar informationen i årsredovisningen i huvudsak de önskemål ESV framförde avseende nyckeltal för servicecentrets utveckling.

Övriga statsförvaltningen – kundmyndigheter och icke-kundmyndigheter

Med hjälp av ett stickprovsmässigt urval har utredningen analyserat vilken information som presenteras i tio olika myndigheters årsredovisningar.³¹ Utifrån detta kan konstateras att myndigheters årsredovisningar i liten utsträckning innehåller information om eller mått på administrationskostnadernas utveckling. Att utifrån myndigheters årsredovisningar söka konstruera de nyckeltal som ESV efterlyste går därför inte.

Detta är dock inte förvånande med hänsyn till att det inte ställs några krav av detta slag i regeringens bestämmelser om vilken information som ska presenteras i myndigheters årsredovisningar.³²

Tänkbar modell för uppföljning

Utredningen ska alltså analysera en metod för uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Som underlag för detta behöver man enligt utredningen ta ställning till tre frågor:

- Vilken information ska samlas in?
- På vilket sätt och hur ofta ska informationen samlas in?
- Vem ska ansvara för att samla in, sammanställa och analysera informationen?

³¹ Årsredovisningen för 2021 för Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Göteborgs universitet, Kommerskollegium, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Statens medieråd, Statskontoret, Trafikverket, Uppsala universitet.

³² Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

För att en uppföljning av effekterna av centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter ska bli relevant krävs att den belyser alla väsentliga dimensioner av centraliseringen. Även om ett grundläggande syfte med att centralisera är att uppnå stordriftsfördelar och därmed sänkta kostnader, så skulle en uppföljning som enbart tar sikte på kostnadseffektivitetens utveckling leda fel. Enligt regeringens riktlinjer ska Statens servicecenter säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Då bör uppföljningen belysa hur dessa tre värden var för sig utvecklas över tid, men även hur balansen mellan dem påverkas.

I sin rapport från 2011 utgick ESV på motsvarande sätt från att ett välfungerande administrativt stöd behöver svara upp mot flera olika värden. Enligt ESV kännetecknas således ett effektivt administrativt stöd av att gällande regler följs, att processer och rutiner är kostnadseffektiva samt att ledning och kärnverksamhet får ett bra stöd. I rapporten sägs att en verksamhet som klarar att balansera dessa tre aspekter kan fördela sina resurser på bästa sätt, och att ett alltför ensidigt fokus på en specifik aspekt riskerar att påverka de andra aspekterna i negativ riktning. De nyckeltal som föreslogs syftade också till att spegla utvecklingen för de tre aspekterna såväl hos Statens servicecenter som i kundmyndigheterna.

Enligt utredningens mening ger ESV:s bedömningar om nödvändigt informationsbehov från 2011 alltså ett vettigt svar på frågan om vilken information som skulle behöva samlas in i en uppföljning av effekterna av centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Med hänsyn till den tid som förflutit sedan rapporten lämnades kan dock eventuellt vissa kompletteringar och uppdateringar behöva ske.

Samtidigt menar utredningen att frågan om vilken information som är lämplig att samla in också hänger samman med frågan om på vilket sätt och hur ofta informationen ska samlas in. Om uppföljningen ska genomföras löpande, och till exempel generera årliga sammanställningar, så är en i huvudsak nyckeltalsbaserad ansats sannolikt den enda tänkbara. Om uppföljningen däremot ska ske mer intermittent, till exempel vart tredje–fjärde år, så lär det finnas större möjligheter att även komplettera nyckeltalens kvantitativa information med mer djupgående kvalitativa analyser.

Även vissa andra avvägningar behöver göras i överväganden om lämplig metod och periodicitet för informationsinsamlingen. Som

nämndes ovan är det i dagsläget inte möjligt för en utomstående att sammanställa den information som här avses enbart på basis av myndigheternas årsredovisningar. Det får dock antas att myndigheterna med hjälp av sina interna system skulle kunna sammanställa den aktuella informationen. För att detta ska ske på ett systematiskt sätt för hela statsförvaltningen krävs dock dels att den efterfrågade informationen definieras på ett tydligt sätt, dels att myndigheterna ges i uppdrag att ta fram uppgifterna. Ett sådant uppdrag till myndigheterna skulle regeringen exempelvis kunna ge – med en hårdare styrning – genom ett tillägg till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag eller – med en mjukare styrning – genom att en aktör gavs i uppdrag att med lämpligt intervall ställa frågor till myndigheterna i enkät- och/eller intervjuform.

Vad gäller frågan om vem som lämpligen skulle kunna ansvara för att samla in, sammanställa och analysera informationen framstår ESV enligt utredningen som en naturlig kandidat. Den typ av analyser av administrationskostnaders utveckling som det här skulle handla om torde ligga väl i linje med ESV:s uppdrag, och detta i synnerhet om uppföljningen ska ske på årsbasis och i huvudsak bygga på en nyckeltalsbaserad ansats. Om uppföljningen däremot skulle ske mer intermitterent och med en kombinerad kvantitativ och kvalitativ ansats, så kan även andra aktörer bli aktuella utöver ESV, till exempel Statskontoret.

Synpunkter från Ekonomistyrningsverket

I enlighet med direktiven har utredningen samrått med Ekonomistyrningsverket om denna fråga.

Enligt ESV skulle det i och för sig vara värdefullt om det fanns information som löpande kan ge en bild av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Samtidigt visar dock ESV:s tidigare erfarenheter att det är svårt att få till en sådan uppföljning. Den uppföljningsmodell som ESV föreslog till regeringen 2011 visade sig i praktiken vara mycket svår att tillämpa, bland annat därför att det visade sig krävas ett ganska omfattande arbete för myndigheterna att ta fram den berörda informationen. Regeringen valde också att inte gå vidare med förslaget.

Om en uppföljningsmodell av detta slag skulle införas, så bedömer ESV att myndigheten skulle kunna ansvara för uppgiften att detaljutforma och tillämpa modellen. I samrådet har ESV dock betonat att det skulle röra sig om en ny arbetsuppgift för myndigheten, som man i dag inte arbetar med. En sådan arbetsuppgift skulle enligt ESV inte kunna hanteras inom befintlig resursram utan myndigheten skulle behöva ett resurstillskott.

Sammantaget avråder ESV från att införa en uppföljningsmodell av det slag som utredningen ska utreda.

Utredningens analys och bedömning

I arbetet har utredningen noterat att det som utomstående är svårt att få en bild av hur administrationskostnaderna utvecklas i statens myndigheter. Som framgått av kapitel 4 har de myndigheter som svarat på utredningens enkät visserligen redovisat uppskattningar av detta. Men det handlar just om uppskattningar, och en mer djupgående bild har varit svår att få.

Mot denna bakgrund delar utredningen ESV:s åsikt att det skulle vara värdefullt om det fanns mer information som kan ge en bild av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter, liksom av hur statsförvaltningens administrationskostnader utvecklas allmänt sett. Samtidigt menar utredningen att det sannolikt fanns ett större behov av att införa ett system för att kunna följa effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter inför att servicecentret startade sin verksamhet 2012, än vad det gör i dag när ett stort antal av statens myndigheter sedan länge är kunder till Statens servicecenter.

De erfarenheter som ESV har förmedlat till utredningen talar också för att inte vore lämpligt att införa ett fullskaligt, nyckeltalsbaserat system för att följa upp effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Att ESV bedömer att ett sådant system skulle bli svårt att tillämpa och sannolikt inte ge den fullständiga bild man skulle önska, talar enligt utredningen starkt för att detta inte vore ett lämpligt sätt att samla information om utvecklingen. Utredningen anser därför att ett sådant uppföljningssystem inte bör införas.

Om regeringen framöver önskar få en samlad bild av utvecklingen av myndigheternas administrationskostnader och av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter, så bedömer utredningen att det hellre bör ske genom att någon lämplig aktör – till exempel ESV eller Statskontoret – ad hoc ges i uppdrag att belysa detta. Lämplig tidpunkt för ett sådant uppdrag skulle enligt utredningen kunna vara tre–fyra år fram i tiden.

5.2.5 Systemfrågor

Utredningens bedömning: De strategiska vägval som Statens servicecenter nyligen gjort i hanteringen av systemfrågor, med reducering av antalet använda system och ny anskaffningsstrategi, framstår som vettiga.

Den samlade hantering av systemfrågor som Statens servicecenter kan göra är en av de viktigaste effektiviseringseffekterna av centraliseringen av administrativa tjänster till servicecentret. Att Statens servicecenter samlat upphandlar systemlösningar för många myndigheter kan medföra mer kostnadseffektiva och säkrare lösningar med bättre funktionalitet.

Det är väsentligt att Statens servicecenter på lämpligt sätt förmår hantera de önskemål som kundmyndigheterna kan ha på systemens utformning.

Digitala system är grundläggande för dagens ekonomi- och personaladministration. Alla statliga myndigheter, oavsett om de är kunder till Statens servicecenter eller ej, behöver it-system för att administrationen ska kunna utföras på ett effektivt sätt.

I det här avsnittet diskuterar utredningen vissa frågor kring de system som Statens servicecenter använder för produktionen av de tjänster som kundmyndigheterna använder.

Statens servicecenters arbete med system

Väl fungerande systemlösningar är avgörande för att Statens servicecenter ska kunna utföra sin verksamhet med administrativa tjänster. Hanteringen av så gott som samtliga kundmyndigheter sker i dag i

en systemlösning hos servicecentret, medan det tidigare i vissa fall förekommit att tjänsterna utförts i kundmyndigheternas egna systemlösningar. Som beskrivits i kapitel 3 använder Statens servicecenter i dag följande system i verksamheten med administrativa tjänster:

- Ekonomisystemet UBW (Agresso)
- E-handelssystemet Visma Proceedo
- Lönesystemen Heroma, Primula, POL och Palasso. De två sistnämnda är dock tänkta att fasas ut under perioden 2021–2026.

Sedan flera år tillbaka arbetar Statens servicecenter med att förbereda och genomföra en större migrering av kundmyndigheter från system som ska fasas ut.

Statens servicecenters anskaffning av systemstöd i verksamheten har traditionellt skett genom att myndigheten har upphandlat system, drift och underhåll från externa leverantörer. De system som används i verksamheten i dag har anskaffats genom avrop från de statliga ramavtalen för personalsystem, e-handelssystem och ekonomisystem samt egen kompletterande upphandling. I upphandlingarna är den typiska avtalslängden cirka 12 år. Den tid som systemen befinner sig i en etablerad, mer löpande driftsfas är dock betydligt kortare. Med de volymer som finns i verksamheten bedömer Statens servicecenter således att det i allmänhet tar cirka fyra år att migrera till ny plattform och fyra år att lämna.

Statens servicecenter har nyligen tagit fram en ny strategisk inriktning för sin anskaffning av systemstöd. Den hittillsvarande modellen – där hela kedjan system, drift och underhåll köps från externa leverantörer – bedöms nämligen ge Statens servicecenter begränsade möjligheter att påverka leveranskvaliteten för respektive tjänst. Detta då det är avtalen och leverantörens förmåga som till största del styr kvaliteten i leveransen. Med den nya upphandlingsstrategi som nu är på gång är tanken att servicecentret ska ha större möjlighet att påverka leveransen av tjänsterna. Detta genom att myndigheten avser att upphandla nyttjanderätter som inte är tidsbestämda, medan support och drift fortsatt ska konkurrensutsättas genom regelbundna upphandlingar.

Kundmyndigheternas syn på systemfrågan

Synpunkter på dagens systemstöd har framkommit i utredningens intervjuer. Som framgått av kapitel 4 anser de flesta intervjuade kundmyndigheter att dagens systemstöd i huvudsak har godtagbar funktion. Men få av myndigheterna, om ens någon, har varit odelat positiv till systemens funktion. Kritik har också framförts om att kunderna har tvingats vara mer drivande och ta större eget ansvar i anslutnings- och migreringsprojekt än vad man anser rimligt.

I korthet har utredningsarbetet gett följande bild av kundmyndigheternas önskemål om systemens funktion:

- Systemen ska vara användarvänliga.
- Systemen ska ge bra, funktionellt och driftsäkert stöd för myndigheternas ekonomi- och personaladministration – allmänt sett och i de delar man behöver utföra själv och/eller interagera med Statens servicecenter.
- Systemen ska innehålla kompletterande funktioner och moduler som kunderna har behov av i sin verksamhet.
- Systemen för ekonomi- och personaladministration ska inkludera, eller ge enkel möjlighet till, sammankoppling med andra verksamhetssystem som myndigheterna har, till exempel för intern planering och styrning eller tidredovisning.
- Systemen ska kunna hantera automatisk inläsning av uppgifter. Behovet av att för hand mata in uppgifter ska vara litet.
- När myndigheterna köper tjänster av Statens servicecenter bör systemen inte öka behovet av arbetsinsatser för kunderna. Ett flertal myndigheter har dock framfört till utredningen att migreringen till Heroma har medfört att myndigheternas ansvariga chefer på ett oönskat sätt tvingas bli mer involverade än tidigare i det löpande flödet, för attester och dylikt.
- Systemen och överföringar från och till dem ska vara säkra.

Utredningens analys och bedömning

En utgångspunkt för Statens servicecenters verksamhet är att myndigheten ska erbjuda tjänster som genom standardisering i kombination med stora volymer ska leda till sänkta administrationskostnader för myndigheterna och för staten som helhet. Utifrån detta har Statens servicecenter gjort vissa strategiska vägval i hanteringen av systemfrågor. Det handlar både om att reducera antalet system som används i verksamheten och om att med en ny anskaffningsstrategi öka den egna möjligheten att påverka leveransen av tjänsterna. Utredningen vill understryka vikten av att Statens servicecenter på ett bra sätt förmår genomföra sin nya anskaffningsstrategi, liksom kommande migreringar till nya system. Givet verksamhetens syfte framstår dock Statens servicecenters strategiska vägval som vettiga enligt utredningens mening.

Utredningen vill också betona – som beskrivits i avsnitt 5.1 – att effektiviseringar i hanteringen av systemfrågor är en av de stora förtjänsterna med centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter. Dessa fördelar faller ut i flera led. Som upphandlare representerar servicecentret ett stort antal myndigheter och blir därmed en stor kund med större förhandlingsmakt på marknaden för personal- och ekonomiadministrativa system för offentlig sektor. Jämfört med om varje myndighet skulle upphandla systemstöd på egen hand torde detta leda till systemlösningar som är mer kostnadseffektiva, säkrare och har bättre funktionalitet. Vidare förefaller de migreringar som behöver ske till nya system kunna göras betydligt mer kostnadseffektivt när Statens servicecenter gör det samlat för många myndigheter än om myndigheterna skulle göra det enskilt.

Samtidigt vill utredningen betona vikten av att Statens servicecenter på lämpligt sätt förmår hantera de önskemål som kundmyndigheterna kan ha på systemens utformning. Ett aktuellt exempel är att ett flertal myndigheter till utredningen har framfört kritik mot hur servicecentret inledningsvis har hanterat migreringar till lönesystemet Heroma. Kritiken har bland annat handlat om att servicecentret anses ha underskattat den komplexitet som Heroma medfört och att kunderna har tvingats vara mer drivande och ta större eget ansvar i anslutnings- och migreringsprojekt än vad man anser rimligt. Enligt utredningens mening finns det skäl för Statens servicecenter att lyssna på denna kritik och ta lärdom inför framtida arbete.

6 Frågor om säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet

I utredningens uppdrag ingår att utvärdera Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet samt analysera effekterna av detta arbete för säkerheten i administrationen hos anslutna myndigheter och i statsförvaltningen som helhet.

Detta kapitel behandlar de säkerhetsrelaterade frågor som tas upp i direktiven. Först redogörs för avgränsningar och genomförande (6.1). Därefter beskrivs regelverket för säkerhets- och säkerhetsskyddsarbete (6.2) samt servicecentrets arbete på området (6.3 till 6.5). Slutligen redovisas utredningens analys och bedömning (6.6).

6.1 Avgränsningar och genomförande

Utgångspunkten för analysen är Statens servicecenters arbete. I uppdraget har inte ingått att bedöma det säkerhetsskyddsarbete som bedrivs av kundmyndigheterna. Analysen hålls på en övergripande nivå. Det innebär bland annat att utredningen inte har gjort någon teknisk granskning av de it-system som Statens servicecenter använder. Eftersom utredningens uppdrag endast avser servicecentrets verksamhet med administrativa tjänster omfattar analysen heller inte säkerhetsfrågor kopplade till verksamheten vid de lokala servicekontoren.

Som underlag för analysen har utredningen studerat befintligt skriftligt material samt intervjuat företrädare för Statens servicecenter, berörda tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt vissa övriga offentliga aktörer.¹

¹ Intervjuer har gjorts med Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Statens servicecenter, Säkerhetspolisen och Upplands-Bro kommun. Därtill har den ansvariga sekreteraren, Nils Svartz, även använt underlag från intervjuer med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polisen och Statens servicecenter, som han gjorde i ett tidigare uppdrag kring motsvarande frågor sommaren 2022.

6.2 Generellt om arbete med säkerhet och säkerhetsskydd

6.2.1 Myndigheters ansvar

Varje myndighet ska planera sitt arbete så att det kan utföras på ett tryggt och säkert sätt under normala förhållanden. Det ska råda ordning och reda samt en god arbetsmiljö. Statliga myndigheter ska också minst vartannat år göra en risk- och sårbarhetsanalys för att kunna identifiera risker och sårbarheter.²

På myndigheter som är utsedda till beredskapsmyndigheter – vilket Statens servicecenter är sedan oktober 2022 – ställs särskilda krav för att kunna verka vid fredstida kriser och vid höjd beredskap. Bland annat ställs särskilda krav på säkerhetsåtgärder i informationssystem.³ Dessa myndigheter bedriver också i allmänhet säkerhetskänslig verksamhet och hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, vilket ställer krav på säkerhetsskydd.

6.2.2 Lagstiftningarna om beredskap och säkerhetsskydd kompletterar varandra

För förståelsen av hur reglerna om säkerhetsarbete och säkerhetsskyddsarbete fungerar bör betonas att lagstiftningarna om beredskap och säkerhetsskydd kompletterar varandra.

Reglerna om beredskap syftar vad gäller myndigheter till att de ska ha en förmåga att verka även under fredstida kriser och höjd beredskap – se förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Kriserna kan orsakas av exempelvis olyckor, naturhändelser eller antagonistiska handlingar. Den planering och övning som sker med stöd av beredskapslagstiftningen, uppdrag i instruktion och regleringsbrev syftar till att myndigheterna under svåra förhållanden ska kunna hantera risker och sårbarheter för att fortsätta sina uppdrag. När det gäller säkerhetsåtgärder i informationssystem har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) med stöd av förordningen (2022:524) utfärdat föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2020:7).

² Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 7 §.

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter (MSBFS 2020:7).

Den särskilda lagstiftningen om säkerhetsskyddsfrågor reglerar arbetet med säkerhetsskydd. Reglerna utgörs bland annat av säkerhetsskyddslag (2018:585), säkerhetsskyddsförordning (2021:955) och Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1). Säkerhetspolisen har också givit ut ett antal vägledningar till säkerhetsskyddslagstiftningen.

Säkerhetsskyddslagstiftningen⁴ syftar till att stärka Sveriges säkerhet, det vill säga verksamheter eller uppgifter som är så viktiga att det finns ett nationellt intresse att skydda.⁵ Lagstiftningen ska skydda säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter mot antagonistiska hot.⁶ Till skillnad från beredskapslagstiftningen har säkerhetsskyddslagstiftningen inte i första hand ett riskperspektiv, utan utgår i stället från den skada (det men) som kan uppstå.

För att kunna åstadkomma ett säkerhetsskydd anger lagstiftningen krav som ska uppfyllas, men den ger också verktyg för att kunna stärka skyddet, bland annat möjlighet till registerkontroll. Säkerhetsskyddet indelas i åtgärder inom tre områden:

- Informationssäkerhet. Denna bedöms i tre dimensioner: konfidentialitet, tillgänglighet samt riktighet.
- Fysisk säkerhet, som ska förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs.
- Personalsäkerhet. Denna består av två delar: säkerhetsprövning och utbildning i säkerhetsskydd. Syftet är att endast personer som är prövade som pålitliga ur säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet.

Som nämnts avses med säkerhetskänslig verksamhet sådan verksamhet som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet. Skyddsvärdet har betydelse för vilka åtgärder som ska vidtas. Säker-

⁴ Säkerhetsskyddslagen omfattar offentlig och privat verksamhet samt internationella överenskommelser inom området. I detta sammanhang gäller beskrivningarna endast offentlig verksamhet om inget annat anmärks särskilt.

⁵ För en definition av Sveriges säkerhet, se Degerfeldt, E., Leeman, D. & Waern, M. (2022) Säkerhetsskyddslagen En kommentar. Gula Biblioteket, s. 30 ff. Se även avsnitt 6.6.1 om Sveriges säkerhet.

⁶ Med antagonistiska hot avses avsiktligt illvilliga och illegala hot, som kan utgå från exempelvis terrorister, irreguljära förband eller organiserad brottslighet.

hetskänslig verksamhet indelas i fem nivåer utifrån hur allvarliga konsekvenser som antagonistiska handlingar kan medföra:

- Synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet (nivå 5)
- Allvarlig skada för Sveriges säkerhet (nivå 4)
- Inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet (nivå 3)
- Ringa skada för Sveriges säkerhet (nivå 2)
- Inte mätbar skada för Sveriges säkerhet (nivå 1)⁷

De verksamheter som bedöms tillhöra konsekvensnivåerna 4 och 5 kallas särskilt säkerhetskänslig verksamhet. Dessa nivåer omfattas av två särskilda krav:

- Berörd aktör ska vid vissa tillfällen rapportera till ansvarig tillsynsmyndighet. Vem som är tillsynsmyndighet varierar mellan olika samhällsfunktioner. I Statens servicecenters verksamhet är det Säkerhetspolisen.
- Vissa säkerhetsskyddsåtgärder i särskilt säkerhetskänslig verksamhet ska dimensioneras med hjälp av en så kallad DAF (dimensionerande antagonistisk förmåga). Säkerhetspolisen ska ta fram DAF för myndigheter som har verksamhet i konsekvensnivåerna 4 och 5, men tar även fram DAF för andra myndigheter.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter indelas i fyra säkerhetsskyddsklasser: kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell och begränsat hemlig.

Inom offentlig verksamhet är säkerhetsskyddsklassade uppgifter sådana uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och omfattas av ett sekretesskydd i offentlighets- och sekretesslagen.

⁷ Verksamheter som vid ett angrepp endast bedöms kunna medföra skada enligt nivå 1 omfattas inte av kraven på säkerhetsskydd.

6.3 Statens servicecenters arbete på området

6.3.1 Allmänt

Statens servicecenter är utsett till beredskapsmyndighet enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap. I syfte att stärka samarbetet i Sveriges civila försvar och ge de bästa förutsättningarna för att samhället ska fungera även under kriser och krig finns en indelning i tio beredskapssektorer, med en sektorsansvarig myndighet som samordnande. Statens servicecenter hör till beredskapssektorn ekonomisk säkerhet där Försäkringskassan är sektorsansvarig myndighet.

Rollen som beredskapsmyndighet innebär bland annat att Statens servicecenter är skyldigt att med viss regelbundenhet göra risk- och sårbarhetsanalyser för sin verksamhet och meddela sina bedömningar varje jämnt kalenderår till regeringen, MSB samt den sektorsansvariga myndigheten inom berörd beredskapssektor (Försäkringskassan).

Risk- och sårbarhetsanalyserna lägger grunden för att vidta åtgärder för att vid fredstida kriser kunna fortsätta bedriva sin verksamhet och för att vid höjd beredskap så långt som möjligt kunna fortsätta sitt uppdrag. MSB utfärdar bland annat när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser och informationssäkerhet föreskrifter och vägledningar för hur arbetet ska bedrivas.

Statens servicecenter bedriver även säkerhetskänslig verksamhet och har säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den som gör något av detta är skyldig enligt säkerhetsskyddslagen att göra en säkerhetsskyddsanalys och upprätta en säkerhetsskyddsplan för att upprätthålla säkerhetsskyddet och åtgärda brister. Statens servicecenter har enligt den nya säkerhetsskyddslagstiftningen, som trädde i kraft den 1 april 2019, gjort två säkerhetsskyddsanalyser⁸ och upprättat säkerhetsskyddsplaner. Arbetet med en tredje säkerhetsskyddsanalys ska vara klart i september 2023. Säkerhetsskyddsanalysen identifierar vilken verksamhet hos myndigheten som är säkerhetskänslig.

Hos Statens servicecenter har lönetjänster för andra myndigheter klassats som säkerhetskänslig verksamhet. Som framgått av kapitel 3 använder servicecentret för närvarande lönesystemen Heroma, Primula, POL och Palasso, varav de två sistnämnda är tänkta att fasas

⁸ Säkerhetsskyddsanalyser ska göras minst vartannat år och fastställas av myndighetens högsta ledning.

ut under perioden 2021–2026. Säkerhetspolisen har delgett Statens servicecenter en DAF som myndigheten har att förhålla sig till i sitt säkerhetsskyddsarbete.

6.3.2 Styrning av säkerhetsarbetet hos Statens servicecenter

Som framgått av kapitel 3 är Statens servicecenter sedan den 1 januari 2023 indelat i fyra verksamhetsområden under generaldirektören. Myndighetens säkerhetsarbete hanteras av avdelningen för verksamhetsskydd, som är en av sex avdelningar under verksamhetsområdet styrning och verksamhetsstöd.

Avdelningen för verksamhetsskydd arbetar med Statens servicecenters alla säkerhetsfrågor, även sådana som inte faller under säkerhetsskyddslagstiftningen. Avdelningen är indelad i tre enheter och har cirka 35 anställda. Härutöver finns lokalt säkerhetsskyddsansvariga på varje arbetsställe som har säkerhetskänslig verksamhet, totalt är det 62 personer som har detta som tillikauppgift. Arbetet stöds också i delar av konsulter.

Chefen för avdelningen för verksamhetsskydd tjänstgör som Statens servicecenters säkerhetschef och säkerhetsskyddschef. Säkerhetsskyddschefen fastställer säkerhetsskyddsplanen. Enligt säkerhetsskyddslagen ska en säkerhetsskyddschef *”vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet”*, vilket hos Statens servicecenter innebär direkt underställd generaldirektören.

Statens servicecenter är en styrelsemyndighet. Flera av styrelsens ledamöter har erfarenhet av säkerhets- och säkerhetsskyddsarbete. Styrelsen har ett revisionsutskott som leds av en tidigare chef för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Utskottet förbereder bland annat säkerhets- och säkerhetsskyddsfrågor för styrelsen.

6.4 Säkerhetskänslig verksamhet

6.4.1 Statens servicecenters hantering av säkerhetskänslig verksamhet

Statens servicecenter har bedömt att lönehanteringen för andra myndigheter (hela kedjan i lönetjänsten, från underlag till utbetalning) har betydelse för Sveriges säkerhet och att den därför är säker-

hetskänslig verksamhet. Grunden för bedömningen är att lönehanteringen utförs för ett stort antal myndigheter och omfattar nära hälften (45 procent vid 2022 års slut) av alla anställda inom staten.

För att möta säkerhetsskyddslagstiftningens ökade krav har Statens servicecenter upphandlat och implementerat lönesystemet Heroma av leverantören CGI. Hittills har ett fåtal kundmyndigheter migrerats till Heroma. Under de närmaste åren kommer fler myndigheter att överföras till detta system.

Heroma är upphandlat som tjänst, vilket innebär att systemet ägs av CGI och att informationen lagras på servrar som företaget äger. Upphandlingen av tjänsten har föregåtts av ett säkerhetsskyddsavtal. Avtalet om tjänsten har krav på informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Kraven för informationssäkerhet avser tillförlitlighet och tillgänglighet. Något krav på konfidentialitet som svarar mot kraven för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter har inte ställts då systemet Heroma inte är avsett att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.⁹

Utgångspunkten när det gäller informationssäkerheten är att kunduppgifterna i lönesystemet Heroma (med moduler), liksom i övriga lönesystem som Statens servicecenter använder, inte är säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Att verksamheten däremot blir att betrakta som säkerhetsskyddskänslig hos servicecentret beror på att en så stor mängd uppgifter med höga krav på tillförlitlighet och tillgänglighet samlas i samma system. Konsekvenserna av ett antagonistiskt angrepp skulle vara av skada för Sveriges säkerhet, vilket gör att säkerhetsskyddslagstiftningens möjligheter och krav ska användas. Statens servicecenter kan således använda säkerhetsskyddslagens möjligheter med bland annat registerkontroll för att skydda verksamhet.

Vid upphandling och implementering av Heroma som lönetjänst har som nämnts krav ställts på informationssäkerhet (tillgänglighet och tillförlitlighet), fysisk säkerhet och personalsäkerhet. I arbetet med att kontrollera att lönetjänsten uppfyller ställda krav har Statens servicecenter tagit hjälp av extern konsult, Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt.

⁹ Detta innebär inte att uppgifter som vid begäran om utlämning skulle omfattas av någon bestämmelse i OSL inte skulle kunna lagras i tjänsten. Det är endast om uppgiften omfattas av säkerhetsskydd som Heroma inte möter kraven.

Statens servicecenter har en särskild plan för hur kontrollen av tjänsten i Heroma ska ske för att bibehålla rätt säkerhetsskyddsnivå. Säkerhetspolisen har gjort tillsyn av verksamheten vid två tillfällen och Försvarets radioanstalt har utfört penetrationstester. Säkerhetspolisen har även bistått servicecentret vid så kallat förstagångsbesök på de datacenter där Heroma produceras. Statens servicecenter rapporterar eventuella incidenter till Säkerhetspolisen.

6.4.2 Relation till kundmyndigheterna

I kapitel 3 redogjordes för hur överenskommelser om tjänsteleveranser sker i Statens servicecenters verksamhet och hur formerna för samverkan ser ut. De moment som där beskrevs tillämpas i frågor kring hur arbetet med lönesystemen ska förvaltas. Varje myndighet har en överenskommelse med Statens servicecenter om vilka tjänster som ska levereras och under vilka villkor. I den regleras också säkerhets- och säkerhetsskyddsfrågor. Vad gäller samverkan med kundmyndigheterna använder servicecentret en samverkansmodell indelad i tre nivåer: strategisk, taktisk och operativ plus ett kundråd som leds av generaldirektören.

Varje myndighet ansvarar för sin egen säkerhet. Det medför att Statens servicecenter och kundmyndigheter kan ha olika uppfattningar om vilket skydd uppgifter ska ha. Det kräver en tydlighet från Statens servicecenter om vilket skydd som lönetjänsten innehåller. Servicecentret tillfrågar med viss regelbundenhet kundmyndigheterna om deras säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och säkerhetskänsliga verksamhet.

6.5 IT-säkerhet

Under september–november 2022 granskade internrevisionen vid Statens servicecenter myndighetens arbete med it-säkerhet.¹⁰ Syftet med granskningen var att dels utvärdera den interna styrningen och kontrollen gällande myndighetens säkerhetsarbete avseende it-infrastrukturen och cybersäkerhet, dels bedöma om myndigheten vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa efterlevnad av MSB:s

¹⁰ Statens servicecenter (2022) Granskning av IT-säkerhet. Internrevisionsrapport 2022-12-15.

föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter (MSBFS 2020:7).

Internrevisionens samlade bedömning av det granskade området var att den interna styrningen och kontrollen inte är tillfredsställande. Bedömningen grundade sig primärt i otydligheter kring roller och ansvar för styrning, riskbedömningar och införande av ändamålsenliga skyddsåtgärder, brister kring kravställning och uppföljning avseende it-säkerhet gentemot externa parter, otillräcklig logguppföljning och säkerhetsövervakning, samt avsaknad av strukturerade övningar och tester kring återställningsförmågan avseende it-system.

Statens servicecenter har tagit fram en åtgärdsplan som fastställts av styrelsen. Planen sträcker sig fram till slutet av 2024, men majoriteten av åtgärderna ligger under 2023. Arbetet med att verkställa planen pågår och det råder konsensus i myndigheten om den problembild som internrevisionen redovisat. Resurser har avsatts och nyrekryteringar har gjorts för att kunna möta kraven på åtgärder.

6.6 Utredningens analys och bedömning

Utredningens bedömning: Statens servicecenter är väl rustade för att bedriva ett systematiskt säkerhets- och säkerhetsskyddsarbete. Statens servicecenter bedriver också ett sådant arbete. Det bidrar både direkt och indirekt till kundmyndigheternas säkerhet.

Genom att Statens servicecenter samlat hanterar vissa administrativa tjänster för ett stort antal myndigheter samlas en stor mängd uppgifter på samma ställe. De risker detta innebär möts av servicecentret med åtgärder avseende säkerhet och säkerhetsskydd. De senare inkluderar informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Internrevisionen på Statens servicecenter har granskat it-säkerheten och konstaterat att bland annat den interna styrningen och kontrollen har brister. Resurser för den av styrelsen beslutade åtgärdsplanen har avsatts och ytterligare kompetens inom it-säkerhet har rekryterats. Utredningens bedömning är att servicecentret har en god bild av behovet av åtgärder och att arbetet med it-säkerheten har intensifierats.

Säkerhetsskydd är en grundläggande förutsättning för Statens servicecenters verksamhet. Att säkerhetsskyddschefen regelbundet deltar i myndighetens ledningsgrupp underlättar dennes möjligheter att tidigt bidra till lämpliga strategiska vägval för ett väl anpassat säkerhetsskydd.

Statens servicecenter betraktar lönetjänsten som säkerhetskänslig verksamhet på grund av mängden uppgifter som hanteras. Statens servicecenter kan inte hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i lönetjänsten. Vanliga löneuppgifter kan för det mesta inte bli säkerhetsskyddsklassificerade eftersom det inte finns något stöd i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) för sekretess. Uppgifter som begärs ut ur lönesystemen kan omfattas av en sekretessregel i OSL utan att vara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Till exempel kan en begäran av mängduttag skyddas med stöd av 15:2 OSL eller uppgift om enskilds hälsa skyddas med stöd av 21:1 OSL.

6.6.1 Generella förutsättningar för att bedriva säkerhetsskyddsarbete

Verksamhet som omfattas av säkerhetsskydd har ett reglerat krav på vad som ska göras för att upprätthålla skyddet. Dessa krav och strukturer bidrar också indirekt till övrigt säkerhetsarbete. Arbetet med att definiera vad som omfattas av verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet synliggör också annan verksamhet som har behov av skydd men som inte omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. För att uppnå ett effektivt säkerhetsskydd är det viktigt att ha en helhetssyn på säkerheten, att arbetet bedrivs kontinuerligt, att tillräckliga resurser avsätts för arbetet, att det finns kunskap och kompetens samt att arbetet har ledningens stöd. Ansvar för att upprätthålla säkerheten ligger hos verksamheten och ytterst hos myndighetschefen. Målet för arbetet bör vara att skapa en säkerhetskultur anpassad till verksamheten.

6.6.2 Statens servicecenters utveckling av säkerheten och säkerhetsskyddsarbetet

Resurser och kompetens på avdelningen för verksamhetsskydd

Statens servicecenter bildades för att effektivisera delar av de statliga myndigheternas administration. Vid bildandet var inte säkerhetsfrågor och än mindre säkerhetsskyddsarbete högst prioriterat på myndighetens agenda. Sedan dess har omvärlden förändrats och därmed synen på säkerhetsarbete. År 2015 anställdes en säkerhetschef tillika säkerhetsskyddschef vid Statens servicecenter. Lagstiftningen har därefter skärpts vid ett par tillfällen och den roll säkerhetsskyddschefen har regleras numera i lagen. Antalet anställda med relevant kompetens för säkerhets- och säkerhetsskyddsarbete har ökat hos Statens servicecenter och styrelsen har medlemmar med hög kompetens i dessa frågor.

Utredningens bedömning är att servicecentret nu har relevanta resurser och kompetens för att kunna bedriva ett systematiskt säkerhets- och säkerhetsskyddsarbete och också bedriver ett sådant arbete. För lönetjänsten har Statens servicecenter tagit höjd för informationssäkerhet (tillförlitlighet och riktighet), personalsäkerhet (registerkontrollerad personal) samt fysisk säkerhet (skyddade lokaler för serverar med mera). Som framgått av kapitel 4 har kundmyndigheterna i utredningens intervjuer framfört att servicecentret i det stora hela gör ett adekvat arbete med it- och informationssäkerhetsfrågor, är alerta vid uppkomna incidenter samt sköter kommunikationen till den berörda myndigheten på ett rimligt sätt. Några har dock framfört att det är svårt som kundmyndighet att få insyn i arbetet med säkerhetsfrågorna och att det därför inte fullt ut går att bedöma hur arbetet fungerar. Utredningens bedömning är att Statens servicecenter för lönetjänsten bedriver säkerhetsarbetet på en riktig och rimlig nivå.

Om kundmyndigheter ställer krav på högre säkerhetsnivåer måste Statens servicecenter tillföra ytterligare resurser till säkerhetsarbetet, vilket kräver höjda avgifter. Om Statens servicecenter även ska kunna hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i lönesystemen måste servicecentret ges andra förutsättningar av regeringen. (Det kan dock ifrågasättas om det är lämpligt, eller ens möjligt, att säkerhetskänsliga uppgifter överförs till Statens servicecenter. Detta då it-system med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

måste separeras från andra system och elektronisk överföring har krav på kryptering godkänd av Försvarsmakten. Säkerhetskänsliga uppgifter bör lämpligen inte heller koncentreras till ett ställe om det kan undvikas.)

Den jämförelsevis höga kompetensen hos Statens servicecenters verksamhetsskydd kommer också indirekt och direkt kundmyndigheterna till del. Indirekt i de dialoger som förs i samband med anslutning av kunder. Mer direkt exempelvis genom att Statens servicecenter i ett pilotprojekt har stöttat två myndigheter (Brottsförebyggande rådet och Statskontoret) i deras arbete med fysisk säkerhet.¹¹

Därtill drar kundmyndigheterna nytta av Statens servicecenters upphandlingskompetens. Det finns få aktörer som tillhandahåller lönesystem för offentlig sektor. Konkurrensen är liten och det råder oligopolliknande förhållanden på marknaden. Det gör det svårt att upphandla och ställa krav på leverantörer. Det krävs god egen kompetens och resurser för att kunna ställa väl avvägda säkerhets- och säkerhetsskyddskrav.

IT-säkerhet

Utredningen kan konstatera att internrevisionen har gjort en omfattande genomlysning av it-säkerheten. Statens servicecenter har genom den fått en bild av de åtgärder som måste vidtas och det råder konsensus i myndigheten om den problembild som internrevisionen redovisat. Det är positivt att den åtgärdsplan som tagits fram med anledning av rapporten har fastställts av styrelsen och att internrevisionen fortsätter att följa arbetet. Arbetet med att verkställa planen pågår. Resurser har avsatts och nyrekryteringar har gjorts för att kunna möta kraven på åtgärder.

En utmaning för Statens servicecenter är beroendet av en rad olika leverantörer och att leveranskraven inte är fullt ut harmoniserade. Det ställer höga krav på uppföljning och gör det utmanande att få en helhetsbild av hur olika beroenden påverkar helheten.

Internrevisionen har framfört att ansvarsfördelningen mellan avdelningarna verksamhetsskydd och it bör förtydligas. I detta bör

¹¹ Statens servicecenter (2021) Pilotprojekt administrativa säkerhetstjänster.

enligt utredningen ligga att tydliga former för daglig och långsiktig samverkan etableras, inklusive en stärkt omvärldsbevakning.

Säkerhetsskyddschefens placering i organisationen

Statens servicecenter har en ny organisation sedan den 1 januari 2023. Styrelsen har delegerat till generaldirektören att bestämma vilka som ska ingå i myndighetens ledningsgrupp. Av generaldirektörens beslut framgår att säkerhetsskyddschefen ska delta i ledningsgruppen.

Som nämndes i avsnitt 6.3.2 ställer säkerhetsskyddslagen krav på att säkerhetsskyddschefen i säkerhetsskyddsfrågor ska svara direkt mot chefen för verksamhetsutövarens verksamhet, det vill säga generaldirektören i Statens servicecenters fall. Av förarbetena till den senaste ändringen av säkerhetsskyddslagen framgår att lagstiftaren vill ge säkerhetsskyddschefen en mer framträdande roll.¹² Kravet på att säkerhetsskyddschefen ska svara direkt mot chefen för verksamheten flyttades från förordningen till lagen. I förarbetena framhålls att säkerhetschefen typiskt sett ska ingå i ledningsgruppen och organisatoriskt vara en del av ledningen för att i den dagliga styrningen kunna uppmärksamma säkerhetsskyddsfrågorna. Säkerhetsskyddschefen ska också vara den som operativt leder säkerhetsskyddsarbetet. Lagstiftaren har alltså velat stärka säkerhetsskyddschefens möjligheter att på ett tidigt stadium påverka myndighetens strategiska val så att skyddet för verksamheten blir väl avvägt. Säkerhetsskyddschefens deltagande i ledningsgruppen antas ge *”bättre förutsättningar för att säkerhetsskyddsfrågor uppmärksammas och beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten”*.¹³

Syftet med Statens servicecenters verksamhet – att effektivisera den administrativa hanteringen genom centralisering – medför krav på säkerhetsskydd. Säkerhetsskydd blir således en grundläggande förutsättning för verksamheten. Att säkerhetsskyddschefen deltar i ledningsgruppen underlättar för att tidigt bidra till de strategiska vägvalen för att få ett väl anpassat säkerhetsskydd.

¹² Se prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet, s. 1 och s. 22 ff.

¹³ Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet, s. 24.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och andra uppgifter som kan omfattas av sekretess hos Statens servicecenter

Som nämnts tidigare är inte Statens servicecenters olika lönesystem kravställda för att kunna hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. (Hos Statens servicecenter finns dock säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men dessa behandlar registerkontroll av personal, sårbarheter i verksamheter, beredskapsplaner med mera. Det är alltså inte uppgifter i lönesystemen.) Att enskilda löneuppgifter skulle kunna ha ett sekretesskydd enligt OSL har inte domstolarna godtagit. Det kan däremot finnas uppgifter i lönesystemen som inte getts status som säkerhetsskyddsklassade uppgifter, men som vid begäran om utlämnande kan omfattas av sekretess, till exempel uppgifter om enskildas hälsa 21 kap. 1 § OSL. Också när någon har begärt ut mängduppgifter som vid en sammanställning kan visa på förmågor som myndigheten har rätt att skydda har domstolarna godtagit åberopandet av till exempel 15 kap. 2 § OSL för att inte lämna ut uppgifterna.

En begäran om utlämning av uppgifter som finns hos Statens servicecenter sekretessprövas av servicecentret. För att kunna bedöma begäran har Statens servicecenter rutiner för att rådgöra med den berörda myndigheten. För att se om begäran ska tillmötesgå eller ej krävs ibland djupare verksamhetskunskap än vad Statens servicecenter själv besitter. För vissa myndigheter har man särskilda överenskommelser om handläggningsrutiner för att möta lagens krav på skyndsamhet och samtidigt fatta korrekta beslut. Därutöver är vissa myndigheter intresserade av att få veta vilka uppgifter som efterfrågas oavsett om dessa lämnas ut eller ej. Det som ser ut som oskyldiga frågor kan vara ett led i att kartlägga myndighetens förmåga, uthållighet med mera. För att kunna skydda säkerhetskänslig verksamhet behöver myndigheter ha en medvetenhet om det intresse som utomstående visar för myndigheten, även när det är öppen information som efterfrågas.

De rutiner som Statens servicecenter har för hantering av utlämning av uppgifter som ”tillhör” andra myndigheter är som utredningen ser det tillfyllest. Med myndigheter som har omfattande säkerhetskänslig verksamhet är det bra att ha särskilda överenskommelser om rutiner för utlämnande. Det är viktigt att det förs en kontinuerlig dialog med kundmyndigheterna för att kunna upprätthålla rutiner.

Sveriges säkerhet

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Om man inte bedriver sådan verksamhet blir lagen överhuvudtaget inte tillämplig och om man bedriver sådan verksamhet till en del så omfattar lagen endast den delen.

Uttrycket Sveriges säkerhet är dock inte definierat i lagstiftningen. I Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskydd sägs att uttrycket tar sikte på sådant som är av grundläggande betydelse för Sverige, såsom försvaret, det demokratiska statskicket, rättsväsendet och samhällsviktig verksamhet som är av betydelse ur ett nationellt perspektiv. Detta utesluter inte att verksamhet på lokal eller regional nivå kan vara av betydelse för Sveriges säkerhet. Vid resonemang om vilken verksamhet som omfattas bör man utgå från den sammanlagda funktionen. Dricksvattenproduktionen kan tas som exempel på något som har betydelse för Sveriges säkerhet och där de kommunala vatten- och avloppsbolagen kan ses som beståndsdelar i denna helhet¹⁴ och därför kan omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.

I en nyligen utkommen kommentar till säkerhetsskyddslagen sägs att *”avsaknad av en definition även torde kunna avhjälpas med förtydligande i tillämpningsföreskrifter samt i vägledningar och handböcker från de myndigheter som har i uppgift att utföra tillsyn och meddela föreskrifter till lagstiftningen”*.¹⁵ I Säkerhetspolisens vägledning illustreras verksamheten med en pyramid där den översta delen ska visa på vad som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningens krav. Hur stor denna del är varierar med typ av verksamhet som bedrivs, men illustrationen visar ändå att det sällan är all verksamhet eller ens majoriteten som kan och ska omfattas av lagstiftningen. Begreppet Sveriges säkerhet är också dynamiskt och beroende av omvärldens förändringar, till exempel det säkerhetspolitiska läget.

Det är således inte alltid lätt att definiera vad som ska och kan skyddas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Av de samtal utredningen fört kring de säkerhetsrelaterade frågorna har vi dock fått en känsla av att myndigheter inte sällan har en tendens att övertolka vad lag-

¹⁴ Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 42 f.

¹⁵ Degerfeldt, E., Leeman, D. & Waern, M. (2022) Säkerhetsskyddslagen En kommentar. Gula Biblioteket, s. 32.

stiftaren avser att skydda, och att myndigheterna hellre skyddar för mycket än för lite. Härmed kan myndigheter riskera att minska sin egen effektivitet och i onödan använda sig av registerkontroll, som är ett intrång i den personliga integriteten. Den som gör en säkerhetsskyddsanalys måste därför göra en tydlig verksamhetsbeskrivning för att kunna avgöra betydelsen för Sveriges säkerhet som helhet eller som del. Utredningen har uppfattat att Statens servicecenter har genomfört noggranna sådana verksamhetsbeskrivningar.

Användning av moduler till Heroma

Det finns olika moduler till Heroma, som möjliggör att fler tjänster kopplade till myndigheters personaladministration kan utföras. Inte heller dessa kan hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Myndigheter som har uppgifter om planering som bedömts omfattas av sekretess enligt OSL och vara av vikt för Sveriges säkerhet kan till exempel inte använda sig av Heromas planeringsmodul. När säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter hanteras elektroniskt ställs krav på av myndighetschefen godkända system och om dessa uppgifter ska kommuniceras till ett informationssystem utanför verksamhetsutövarens kontroll (till exempel via internet) ska uppgifterna skyddas med av Försvarsmaktens godkänt krypto.

Statens servicecenter behöver i samband med att dessa modul-tjänster (special- och tilläggstjänster) erbjuds föra en noggrann dialog med kundmyndigheterna om konsekvenserna av användandet ur säkerhetssynpunkt.

Kommuner, regioner och säkerhetsskydd

I utredningens uppdrag ingår att analysera och bedöma förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Dessa frågor behandlas i kapitel 8. I det här sammanhanget bör dock sägas att servicecentret enligt utredningens bedömning skulle kunna skala upp sin verksamhet vad gäller säkerhetsskydd för lönesystemen om dessa tjänster skulle tillhandahållas även till kommuner och regioner.

7 Ökad anslutning och fler tjänster

Enligt direktiven ska utredningen analysera förutsättningarna för en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter. Vidare ska vi analysera om centralisering av ytterligare tjänster till Statens servicecenter kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen. Frågorna behandlas i avsnitten 7.1 respektive 7.2.

7.1 Åtgärder för ökad anslutning

Av direktiven framgår tre frågor som utredningen ska analysera avseende förutsättningarna för en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter:

- Hur kan en ökad anslutning och användning av Statens servicecenters administrativa tjänster fortsatt bidra till effektivisering av statsförvaltningens administration?
- Vilka åtgärder kan lämpligen användas för att främja en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter, i första hand via frivilliga överenskommelser?
- Skulle en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter vara en ändamålsenlig metod för att få fler myndigheter att ansluta sig till servicecentret? Om så bedöms vara fallet, hur bör en enhetlig modell för detta utformas?

I det följande behandlas dessa tre frågor i tur och ordning.

7.1.1 Bidrag till effektivisering genom ökad anslutning

Utredningens bedömning: En ökad anslutning av myndigheter till Statens servicecenter kan bidra till effektivisering av statsförvaltningens administration. Skälen till det är i huvudsak desamma som inför bildandet av Statens servicecenter 2012. Fler anslutna kundmyndigheter ökar i princip möjligheterna att uppnå de stordrifts- och andra fördelar som en koncentration av ekonomi- och personaladministrativa tjänster till en aktör kan förväntas leda till.

En stor del av de myndigheter som ännu inte är anslutna är dock stora myndigheter. Jämfört med i dag kan det möjligen försvåra Statens servicecenters möjligheter att fullt ut tillämpa befintliga standardlösningar vid kommande anslutningar, vilket kan påverka potentialen för att utvinna stordriftsfördelar bland nya kunder av detta slag. Därtill kan antas att de största myndigheterna sannolikt är tillräckligt stora för att kunna utvinna betydande stordriftsfördelar i sin administration även när den hanteras i egen regi. Även mixen av tjänster som kunderna köper kan ha betydelse i detta avseende. I dag är anslutningen störst till Statens servicecenters lönetjänster. Det är inte givet att möjligheterna att utvinna stordriftsfördelar kommer att vara lika stora om en expansion sker inom övriga tjänster, det vill säga redovisning, e-handel och konsulttjänster.

Reformens syfte och utredningens bedömning

Utredningen har i kapitel 5 beskrivit motiven för inrättandet av Statens servicecenter och redovisat sin bedömning av hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen.

Som där nämndes var syftet med att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till Statens servicecenter att öka effektiviteten i den statliga administrationen. Detta förväntades ske genom såväl minskade kostnader som mer kvalitativa förbättringar. Som framgått av kapitel 5 var utgångspunkten för att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till servicecentret således att bättre kunna ta till vara olika stordriftsfördelar och andra vinster. Produktiviteten förväntades öka när fler prestationer kan åstad-

kommas med samma eller färre resurser. Vidare antogs bättre kvalitet kunna uppnås när delar av verksamheten kan specialiseras i ökad grad. Därtill är verksamheter som lämpar sig för centralisering till en aktör ofta relativt små hos de aktörer, till exempel enskilda myndigheter, som tidigare haft ansvaret. Koncentrationen av administrativ verksamhet till Statens servicecenter förväntades därför även minska risken för sårbarhet i form av kompetensbrist, resursbrist och personberoende för kundmyndigheterna.

Som framgått av kapitel 5 har utredningsarbetet också visat att påverkan på statsförvaltningens effektivitet av inrättandet av Statens servicecenter har berört både kostnads- och kvalitetsaspekter och i huvudsak tre områden: effektiviteten i produktionen av de berörda administrativa tjänsterna, systemaspekter samt förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration. De indikationer som finns på hur statsförvaltningens effektivitet inom dessa tre områden har påverkats av inrättandet av Statens servicecenter är visserligen inte entydiga, varken vad gäller effekternas riktning eller storlek. Men som framgått av kapitel 5 är utredningens övergripande bedömning ändå att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter totalt sett har haft en positiv påverkan på statsförvaltningens effektivitet. Denna slutsats bygger på en sammanvägd bedömning av påverkan avseende de tre områdena. Samtidigt menar utredningen att det finns starka skäl som talar för att de samlade besparingar som hittills kunnat göras inte har varit av den omfattning som antogs innan reformen genomfördes.

I princip är de ursprungliga motiven fortfarande giltiga

Ovanstående bedömningar talar enligt utredningens mening för att de motiv som anfördes för att bilda Statens servicecenter i huvudsak fortfarande är giltiga. Skälen för att en ökad anslutning kan bidra till effektivisering av statsförvaltningens administration är i grunden desamma som inför reformen. Fler anslutna kundmyndigheter ökar i princip möjligheterna att uppnå de stordrifts- och andra fördelar som en koncentration av ekonomi- och personaladministrativa tjänster till en aktör kan förväntas leda till.

En indikation på att det kan finnas en kvarstående effektiviseringspotential i att förmå fler myndigheter än i dag att ansluta sig till Statens

servicecenter, ges också av den analys av personalstatistik från Arbetsgivarverket som utredningen har genomfört. Som framgått av avsnitt 4.3 tyder denna analys på att det samlade kollektivet av kundmyndigheter har gjort större effektiviseringar bland sin stödkompetens inom personal- och ekonomiarbete än de myndigheter som inte är kunder till Statens servicecenter. Det talar för att det kan finnas ett orealiserat effektiviseringsutrymme som möjligen skulle kunna utvinna om fler myndigheter förmås ansluta sig till servicecentret. För att en anslutning i praktiken ska medföra en nettobesparing för den enskilda, nyanslutande myndigheten krävs dock att myndigheten förmår minska sin personal för de berörda arbetsuppgifterna och att avgiften till Statens servicecenter inte överstiger effektiviseringsutrymmet.

Eventuellt blir möjligheterna till stordriftsfördelar annorlunda framöver

I sammanhanget bör samtidigt påpekas att förutsättningarna för att i dag ansluta ytterligare myndigheter till Statens servicecenter delvis skiljer sig från vad som gällde under servicecentrets tidiga år. En mycket stor andel av de små och medelstora myndigheterna är i dag kunder till Statens servicecenter, medan anslutningsgraden är klart lägre bland de stora myndigheterna. Utredningens empiriska undersökningar talar för att små myndigheter jämfört med stora myndigheter generellt sett haft både lättare att anpassa sig till Statens servicecenters sätt att producera sina tjänster och större nytta av att vara ansluten. Som utredningen framfört i avsnitt 5.1.5 kan ett skäl till det vara att små myndigheter mer sällan än stora myndigheter har behov av särlösningar i sin ekonomi- och löneadministration som skiljer sig från Statens servicecenters standardmodell, varför denna modell är enklare att tillämpa för små myndigheter. Därtill kan antas att de största myndigheterna sannolikt är tillräckligt stora för att kunna utvinna betydande stordriftsfördelar i sin administration även när den hanteras i egen regi.

Mot denna bakgrund kan antas, som utredningen utvecklar i nästföljande avsnitt, att det kan komma att krävas mer specialanpassade erbjudanden för att förmå de stora myndigheter som i dag inte är kunder att ansluta sig. Detta kan möjligen minska potentialen för att standardisera och utvinna stordriftsfördelar bland nya kunder av detta slag. Därtill kan antas att många stora myndigheter redan har

gjort insatser för att effektivisera den egna administrationen, till exempel genom att bilda egna myndighetsinterna servicecenter.

Även mixen av tjänster som kunderna köper bör beaktas. Som framgått av kapitel 3 är Statens servicecenters lönetjänster det som flest myndigheter använder. År 2022 stod lönetjänsterna för 60 procent av servicecentrets intäkter och övriga tjänster (redovisning, e-handel och konsulttjänster) för 40 procent. Det kan tala för att expansionsutrymmet är störst för redovisnings-, e-handels- och konsulttjänsterna. Det är dock inte givet att möjligheterna att utvinna stordriftsfördelar är lika stora för dessa tjänster som för lönetjänsterna.

7.1.2 Åtgärder för ökad anslutning

Utredningens bedömning: Förutsatt att anslutning i första hand ska ske genom frivilliga överenskommelser är det i princip samma faktorer som inför bildandet av Statens servicecenter 2012 som kan främja en ökad anslutning. Myndigheterna måste helt enkelt bli övertygade om att deras ekonomi- och personaladministration kommer att fungera minst lika bra, och helst bättre och effektivare, som kund hos Statens servicecenter än i egen regi. Det förutsätter att servicecentret erbjuder tjänster som av myndigheterna upplevs som attraktiva, det vill säga som är kvalitativa och rimligt prissatta.

En mycket stor andel av de små och medelstora myndigheterna är redan kunder till Statens servicecenter. För att fler av de stora myndigheterna ska ansluta sig torde det krävas mer specialanpassade erbjudanden som på lämpligt sätt anpassas utifrån respektive myndighets specifika förutsättningar. Samtidigt behöver Statens servicecenter värna betydelsen av standardisering och möjligheter till stordrift.

Regeringen behöver utveckla en tydligare och mer enhetlig styrning i frågor som rör anslutning till Statens servicecenter. Värdet av att se statsförvaltningen som en samlad koncern bör beaktas i större utsträckning.

Utredningen ska föreslå åtgärder som kan främja en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter, i första hand via frivilliga överenskommelser. Detta diskuteras i det följande.

Motiven för anslutning är desamma som tidigare

Svaret på frågan om vad som kan förmå myndigheter att frivilligt ansluta sig till Statens servicecenter är enligt utredningens mening i princip detsamma som inför bildandet av servicecentret 2012. För att de myndigheter som inte redan är kunder frivilligt ska vilja ansluta sig, så måste de helt enkelt bli övertygade om att deras ekonomi- och personaladministration kommer att fungera minst lika bra, och helst bättre och effektivare, som kund hos Statens servicecenter än i egen regi. Det förutsätter att servicecentret erbjuder tjänster som av myndigheterna upplevs som attraktiva, det vill säga som är kvalitativa och rimligt prissatta.

Därtill kan antas att viljan att bli kunder skulle öka bland de myndigheter som ännu inte är det om Statens servicecenter kan förbättra sin verksamhet på de sätt som utredningen pekat på i tidigare kapitel. Det handlar till exempel om att Statens servicecenters kundvårdsarbete kan förbättras i olika avseenden. Om det därtill – som utredningen förordar – skulle införas en finansiell mekanism som ökar Statens servicecenters möjligheter att genomföra större utvecklingsprojekt, så lär det också både förbättra verksamheten i sig och dessutom möjliggöra för en prissättning av tjänsterna som upplevs som mer attraktiv för kunderna.

Kundstockens sammansättning har betydelse

Som utgångspunkt för frågan om hur en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter kan främjas, är det viktigt att förstå hur servicecentrets kundstruktur har utvecklats och ser ut i dag. Vid sin start den 1 juni 2012 hade Statens servicecenter ett tiotal kunder. Några månader därefter tog myndigheten över den verksamhet med administrativ service som Kammarkollegiet sedan många år erbjudit åt mindre myndigheter. Därmed blev ett 80-tal mindre myndigheter kunder till Statens servicecenter och vid det första verksamhetsårets slut hade man totalt 100 kunder. Under följande år arbetade sedan servicecentret aktivt för att öka sin kundstock, vilken vid 2022 års slut uppgick till 166 myndigheter.

Denna utveckling har medfört att en mycket stor andel av statens små och medelstora myndigheter i dag är kunder till Statens servicecenter. Således är omkring 90 procent av myndigheterna med färre

än 500 anställda i dag anslutna till servicecentret. Bland myndigheter med fler än 500 anställda är anslutningsgraden klart lägre – omkring 50 procent av antalet myndigheter – samtidigt som den överväldigande majoriteten av statens anställda arbetar i de större myndigheterna. Således sysselsätter de myndigheter som har fler än 2 000 anställda omkring 75 procent av statsförvaltningens anställda, trots att dessa myndigheter är relativt få till antalet. Därtill arbetar knappt 20 procent av de statsanställda i myndigheter med mellan 500 och 2 000 anställda.

Kundstockens sammansättning torde ha betydelse för hur Statens servicecenter framgent bör arbeta för att förmå fler myndigheter att bli kunder. I ljuset av de mål om anslutning som regeringen angett i regleringsbrevet – baserat på att kundmyndigheterna ska representera en viss minsta andel av de anställda i staten – är det eftersträvansvärt för Statens servicecenter att kunna locka fler av de stora myndigheterna att bli kunder. Redan med ett fåtal ytterligare kunder bland de största myndigheterna skulle måluppfyllelsen klart förbättras. Att genom frivilliga överenskommelser attrahera fler av de stora myndigheterna är i sig knappast enkelt – som framgått av kapitel 4 har ett flertal av de största myndigheterna framfört i utredningens enkät och intervjuer att de är negativa till att ansluta sig. Men för att lyckas lär Statens servicecenter behöva tillämpa en delvis annorlunda marknadsföringsstrategi än för de små myndigheterna. Således torde det krävas ett mer specialanpassat erbjudande för att förmå de största myndigheterna att bli kunder, med tjänster som i högre grad än för de små myndigheterna anpassas utifrån respektive myndighets specifika förutsättningar. Några helt myndighetsunika lösningar kan det dock knappast bli fråga om eftersom Statens servicecenter ändå behöver värna betydelsen av standardisering och möjligheter till stordrift.

Regeringens styrning behöver bli tydligare och mer enhetlig

Beträffande åtgärder som kan främja en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter vill utredningen också betona vikten av regeringens styrning. Att denna har betydelse visar bland annat införandet och det successiva utvecklandet av förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster. Även om frivillighet från början gällde som grund för myndigheternas anslutning till servicecentret – och till stor del

fortfarande gör det – har regeringen i förordningen föreskrivit att ett stort antal myndigheter ska vara anslutna till delar av tjänsteutbudet.

Utredningsarbetet har visat att det i praktiken finns vissa variationer vad gäller frågan om ytterligare anslutningar till Statens servicecenter. Vissa myndigheter har arbetat mer aktivt i anslutningsfrågan. Enligt utredningens mening är det av väsentlig betydelse för den fortsatta utvecklingen av reformen med centraliserat stöd i ekonomi- och personaladministration via Statens servicecenter att regeringens styrning i frågan om anslutning blir tydligare och mer enhetlig. Värdet av att se statsförvaltningen som en samlad koncern bör beaktas i större utsträckning.

Förutsättningar för helt tvingande krav på anslutning

Som framgått ska utredningen enligt direktiven analysera tänkbara åtgärder som i första hand via frivilliga överenskommelser kan främja en ökad anslutning av myndigheter till Statens servicecenter. Givet detta har utredningen inte närmare analyserat om en modell med helt tvingande krav på anslutning i stället skulle vara att föredra. Men vi vill ändå kort nämna något om förutsättningarna för detta.

Att tvång skulle öka anslutningen av myndigheter till Statens servicecenter är givet, och erfarenheterna från bland annat Finland talar för att en sådan modell kan fungera i praktiken (se avsnitt 2.2). I den svenska förvaltningsmodellen är dock ansvaret för att en myndighets verksamhet bedrivs effektivt, inklusive frågan om hur myndighetens stödverksamhet bör organiseras, i hög grad delegerat till myndighetens ledning. Med hänsyn till detta framstår det för utredningen som en väl ingripande åtgärd om man i Sverige skulle införa en modell med helt tvingande krav på anslutning till Statens servicecenter. Som framgått av kapitel 4 har också en betydande majoritet av myndigheterna i utredningens enkät och intervjuer förordat att frivillighet i första hand bör gälla som grund för anslutning. En nackdel med helt tvingande krav på anslutning kan också vara att det kan minska Statens servicecenters incitament till rationalisering och effektivisering i sin verksamhet.

Därtill vill utredningen peka på att även vissa praktiska aspekter bör vägas in i överväganden om att eventuellt införa helt tvingande krav på anslutning för hela statsförvaltningen. Som framgått av tidi-

gare kapitel är det mycket tids- och resurskrävande såväl att nyan-sluta en myndighet till Statens servicecenter som att vid behov migrera en kundmyndighet till ett nytt system. Statens servicecenters kapacitet för anslutnings- och migreringsarbete är heller inte obegränsad, och på kort sikt lär myndigheten vara fullt upptagen med befintliga och planerade anslutnings- och migreringsprojekt. Även om det i närtid skulle fattas beslut om att alla myndigheter ska anslutas torde det därför ta ganska många år innan detta också skulle kunna vara helt genomfört. Därmed framstår det enligt utredningen som lämpligare att först beakta erfarenheterna av hur verksamheten utvecklas de kommande åren – inom ramen för dagens mer frivilliga anslutningsmodell – innan eventuella beslut fattas om att införa mer tvingande krav på anslutning för hela statsförvaltningen.

7.1.3 Eventuell skyldighet för myndigheter att ange skäl

Utredningens förslag: Det bör inte införas en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter.

Utredningens bedömning: En författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter skulle inte vara en ändamålsenlig metod för att få fler myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter. Om regeringen vill öka trycket på de myndigheter som inte är kunder till servicecentret att ansluta sig, så är det lämpligare att göra detta med hjälp av förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster eller direkta uppdrag till enskilda myndigheter.

Bakgrund

När Statens servicecenter bildades 2012 var huvudprincipen att det i första hand ska vara frivilligt för myndigheterna att ansluta sig till servicecentret. Som nämnts tidigare gäller denna huvudprincip fortfarande, även om regeringen genom förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster har bestämt

att ett stort antal myndigheter ska vara anslutna till delar av tjänsteutbudet.

Inför reformen angav regeringen att ”om det skulle dröja med en bred anslutning av myndigheter på frivillig basis samtidigt som servicecentrets verksamhet och lönsamhetskalkylerna för de anslutna myndigheterna visar på tydliga effektivitetsvinster, avser regeringen dock att skärpa det generella förändringstrycket”.¹ Enligt regeringen skulle en utgångspunkt då vara att myndigheter som inte vill ansluta sig ska kunna visa att den aktuella verksamheten sköts minst lika effektivt i egen regi eller på annat sätt. Några sådana krav har dock inte införts.

Mot denna bakgrund ska utredningen bedöma om en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter är ändamålsenlig för att få fler myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter, och om så bedöms vara fallet föreslå en enhetlig modell för detta.

Juridiska förutsättningar

Av regeringsformen framgår att regeringen styr myndigheterna. Enligt förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster är ett stort antal myndigheter skyldiga att använda sig av servicecentrets lönerelaterade tjänster. I budgetpropositionen för 2018 uttalade regeringen att förordningsregleringen av myndigheters anslutning till Statens servicecenters tjänster som utgångspunkt ska fortsätta.² Om den politiska viljan skulle finnas så finns det inga juridiska hinder för att i författning reglera en skyldighet för samtliga statliga myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter. Det förutsätter en tydlig och enhetlig styrning av frågan.

Samråd med Ekonomistyrningsverket

I enlighet med direktiven har utredningen samrått med Ekonomistyrningsverket (ESV) i denna fråga.

För att kunna bedöma om det vore lämpligt eller ej att införa en reglerad skyldighet av detta slag behöver man enligt ESV ta hänsyn till vilket syftet skulle vara med regleringen. Om syftet primärt är att

¹ Prop. 2012/13:1 Budgetproposition för 2013, utgiftsområde 2, s. 34.

² Prop. 2017/18:1, Budgetproposition för 2018, utgiftsområde 2, avsnitt 5.5.

förmå fler myndigheter att ansluta till Statens servicecenter, så menar ESV att det torde finnas andra, mer ändamålsenliga metoder för det. Det kan till exempel handla om att regeringen ger direkta uppdrag till enskilda myndigheter att de ska ansluta till servicecentret eller att regeringen skriver in fler myndigheter i förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster. Givet detta avråder ESV från att införa en reglerad skyldighet i syfte att förmå fler myndigheter att bli kunder.

Om syftet med den reglerade skyldigheten däremot främst skulle vara att skapa ett instrument för att hämta in information om hur administrationen och dess kostnader utvecklas hos berörda myndigheter och Statens servicecenter, så menar ESV att regleringen möjligen skulle kunna vara mera motiverad. Samtidigt menar ESV att regeringen även skulle kunna skaffa sig den berörda informationen på andra vägar. Det kan till exempel ske genom särskilda utredningsuppdrag kring de berörda frågorna till exempelvis ESV eller Statskontoret.

Utredningens analys och bedömning

Logiken bakom den fråga som här diskuteras synes vara att en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter i sig ska kunna förmå fler myndigheter att ansluta sig. Få av de myndigheter som skulle ställas inför den författningsreglerade skyldigheten lär ha ett underlag så enkelt tillgängligt att de utan vidare kan redovisa de efterfrågade skälen. I stället får antas att de flesta myndigheterna kommer att behöva göra ett visst utredningsarbete kring sina administrationskostnader med mera för att kunna svara upp mot ett sådant krav. Såvitt utredningen kan förstå finns det i princip tre sätt som berörda myndigheter då skulle kunna reagera på:

- Det bedöms vara för betungande att genomföra den nödvändiga utredningen, varför man väljer att i stället ansluta sig till Statens servicecenter.
- Den nödvändiga utredningen genomförs och visar att det faktiskt skulle bli effektivare för myndigheten att ansluta sig till Statens servicecenter, varför man väljer att också göra detta.

- Den nödvändiga utredningen genomförs och visar att det inte skulle bli effektivare för myndigheten att ansluta sig till Statens servicecenter, varför man väljer att heller inte göra detta.

Enligt utredningens bedömning är det tveksamt om den författningsreglerade skyldigheten i sig skulle leda till att särskilt många myndigheter hamnar i de två första kategorierna ovan. Skälet till det är att de flesta myndigheter sannolikt redan har gjort de överväganden som skulle aktualiseras av den författningsreglerade skyldigheten. I enlighet med budgetlagen och myndighetsförordningen ska en myndighets ledning se till att verksamheten bedrivs effektivt. Det får därför förutsättas att de flesta myndigheter regelbundet prövar hur verksamheten, inklusive dess administration, lämpligen bör utformas och drivas för att fungera så effektivt som möjligt. Därmed kan också antas att de flesta myndigheter som har avstått från att bli kunder till Statens servicecenter inte har gjort det valet lättvindigt, utan baserat på rationella överväganden. Låt vara att de berörda myndigheterna kanske inte alltid har gjort en så pass grundlig utredning av sina administrationskostnader med mera som nu skulle krävas.

Enligt utredningens mening talar också den utveckling som skett sedan införandet av förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster för att behovet av den författningsreglerade skyldighet som här diskuteras sannolikt inte är lika stort som det möjligen var inför bildandet av servicecentret 2012. Tillkomsten av förordningen tycks nämligen ha haft en mer styrande effekt på myndigheternas beteende än vad som kunde förväntats. Som framgått av avsnitt 4.2 har således flera myndigheter som inte tas upp i den berörda förordningen framfört till utredningen att de – ofta med hänvisning till förordningens existens – upplevt ett implicit krav på att de ska ansluta sig och därför känt sig mer eller mindre tvingade att göra detta.

Utredningens slutsats

Mot bakgrund av ovanstående är utredningens samlade bedömning att ett införande av en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter inte vore en ändamålsenlig metod för att få fler myndigheter

att ansluta sig till servicecentret. Utredningen anser därför att en sådan författningsreglerad skyldighet inte bör införas. Utredningen har därför heller inte tagit fram förslag på hur en enhetlig modell för detta skulle kunna se ut.

Om regeringen vill öka trycket på de myndigheter som inte är kunder till Statens servicecenter att ansluta sig, så är utredningens bedömning att det är lämpligare att göra detta med hjälp av förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster eller direkta uppdrag till enskilda myndigheter.

7.2 Centralisering av fler tjänster i statsförvaltningen

Utredningen ska ta ställning till om centralisering av ytterligare tjänster till Statens servicecenter kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen. Om så bedöms vara fallet ska utredningen även föreslå vilka tjänster det bör handla om.

7.2.1 När kan en centralisering vara lämplig?

Som tidigare nämnts är de motiv som brukar anföras för att koncentrera arbetsuppgifter till en aktör ofta att skapa större verksamheter som bättre kan ta till vara olika stordriftsfördelar och andra vinster. Att döma av tidigare studier på området (se kapitel 2) har framför allt följande faktorer betydelse för om det är lämpligt att centralisera en viss verksamhet till en aktör i statsförvaltningen:

- Centralisering är särskilt lämpligt i verksamheter som är av transaktionsinriktad karaktär och där standardisering i kombination med stora volymer kan leda till sänkta kostnader. Tjänsterna kan då produceras och levereras till lägre styckkostnad och ofta även till högre kvalitet än när tjänsterna produceras vid varje enskild myndighet. I dessa fall handlar det främst om arbetsuppgifter vars innehåll i princip är detsamma för samtliga statliga myndigheter, såsom exempelvis de typer av administrativa stödtjänster som Statens servicecenter erbjuder.
- Centralisering kan även vara lämpligt avseende mer specialiserade kompetenser som det kan vara svårt för enskilda – i synnerhet mindre – myndigheter att upprätthålla på egen hand.

- För att en tjänst ska vara lämplig att lyfta ut från enskilda myndigheter och i stället koncentreras till en aktör bör den i normalfallet inte vara av strategisk vikt för den enskilda myndigheten, inte vara alltför beroende av specifik myndighetsförståelse och inte kräva geografisk närhet till den enskilda myndighetens övriga verksamhet. Även sekretess- och säkerhetsskyddsskäl kan tala för att en verksamhet inte är lämplig att bedriva samordnat i statsförvaltningen.

7.2.2 Tänkbara tjänster

Frågan om det finns fler tjänster – utöver de som i dag erbjuds av Statens servicecenter – som kan vara lämpliga att koncentrera i statsförvaltningen har diskuterats av flera tidigare utredningar (se kapitel 2) och även tagits upp i utredningens enkät- och intervjuundersökningar (se kapitel 4). För utredningens syften ger de idéer som framkommit genom dessa källor (nedan ofta benämnt ”underlagsmaterialet”) en adekvat bruttolista över tjänster för vilka det kan finnas skäl att överväga koncentration till en funktion i statsförvaltningen.

De aktuella idéerna berör främst tjänster som kräver kompetenser och/eller resurser som det inte är givet att alla myndigheter kan eller bör upprätthålla på egen hand. Det handlar både om tjänster som myndigheter har behov av på mer löpande basis och om tjänster där behoven förekommer mindre ofta och oregelbundet. Idéerna kan indelas i följande kategorier:

- Tjänster som innebär en direkt utvidgning av Statens servicecenters befintliga utbud
- Centraliserad hantering av it-baserade tjänster
- Centraliserade funktioner för myndigheters administration på vissa andra områden
- Centraliserade expertfunktioner som kan bistå myndigheterna med expertis inom olika områden
- Centraliserad hantering av viss utbildning

Utifrån denna indelning redovisas nedan den bruttolista över tänkbara ytterligare tjänster som framgår av tidigare utredningar och utredningens enkät och intervjuer. I de fall idéer från tidigare utredningar redan har genomförts har de dock utelämnats här. Utredningens analys redovisas i det efterföljande avsnitt 7.2.3.

Tjänster som innebär en direkt utvidgning av Statens servicecenters befintliga utbud

I utredningens enkät och intervjuer har det framkommit få konkreta idéer om tjänster som helt saknas inom de områden som täcks av Statens servicecenters befintliga tjänsteutbud. Bland de synpunkter av detta slag som framförts kan dock nämnas:

- Flera myndigheter som i sin verksamhet har att pröva och betala ut olika stöd och statsbidrag har i intervjuer med utredningen sagt sig sakna en väl fungerande funktion för att hantera sådan verksamhet i Statens servicecenters nuvarande tjänsteutbud. Vidare har flera myndigheter efterlyst att servicecentret skulle kunna hantera redovisning av EU-medel, till exempel när myndigheter efter ansökan får EU-bidrag för att utföra olika typer av uppgifter.
- Flera myndigheter har framfört att Statens servicecenter eventuellt skulle kunna göra en samlad upphandling av olika tjänster som knyter an till lönehantering, till exempel kopplat till ersättning för friskvård och liknande, som myndigheterna sedan skulle kunna avropa.³
- Ett flertal intervjuade myndigheter har efterlyst möjligheter till mer flexibla tillämpningar inom ramen för Statens servicecenters nuvarande tjänster.

Centraliserad hantering av it-baserade tjänster

Såväl i tidigare utredningar som i utredningens enkät och intervjuer har önskemål framförts om ökad centraliserad hantering av olika it-baserade tjänster. En vanlig synpunkt är att de statliga myndigheternas it-drift borde samordnas. Flera initiativ har också tagits på

³ I sammanhanget bör nämnas att Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har tecknat ett ramavtal för företagshälsa, inklusive friskvård, som myndigheter kan använda.

detta område. Exempelvis har Försäkringskassan sedan 2017 regeringens uppdrag att pröva och utvärdera former för samordnad och säker it-drift för vissa myndigheter. I slutet av 2021 föreslog också en särskild utredare att regeringen ska inrätta varaktiga former för samordnad statlig it-drift.⁴ En sådan antas kunna ha varierande omfattning – allt från rena infrastrukturtjänster (till exempel lagringskapacitet och tillgång till nätverk), via funktionstjänster, såsom övervakning och support, till mer användarnära tjänster och applikationsförvaltning. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

Andra idéer om att centralisera ansvaret för it-baserade tjänster i statsförvaltningen har främst berört olika typer av programvaror, med önskemål om gemensamma system för bland annat:

- Dokumenthantering
- Registratur och diariieföring
- Resebokning och resehantering
- Upphandlingar
- Visselblåsarfunktion

Även elektroniska arkiv ("e-arkiv") är en tjänst som i underlagsmaterialet lyfts fram som lämplig att bedriva samordnat i statsförvaltningen. År 2014 gav regeringen i uppdrag till Statens servicecenter att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Myndigheterna, tillsammans med sju av regeringen utsedda pilotmyndigheter, arbetade fram till 2019 med att ta fram en kravställning för tjänsten.⁵ Därefter bedömde Statens servicecenter dock att det saknades förutsättningar för att fatta beslut om genomförande. Ett viktigt skäl till detta var att etableringen av en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst bedömdes medföra stora investeringskostnader, som skulle innebära en för stor finansiell risk att ta för Statens servicecenter som enskild myndighet.⁶

⁴ SOU 2021:97 Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. Slutbetänkande av It-driftsutredningen.

⁵ Statens servicecenter (2019) En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Slutrapport juni 2019.

⁶ Statens servicecenter (2020) Förstudie – Etablera en förvaltningsgemensam tjänst för E-arkiv.

Centraliserade funktioner för myndigheters administration på vissa andra områden

Såväl i tidigare utredningar som i utredningens enkät och intervjuer har framförts att det utöver de tjänster som Statens servicecenter står för även finns andra delar i myndigheters administration där stordriftsfördelar skulle kunna utvinnas genom koncentration i statsförvaltningen. Följande områden tas upp i underlagsmaterialet.

Samlad reseadministration

I statsförvaltningen sker ett omfattande resande. Många myndigheter har samordnat och centraliserat sin verksamhetsgemensamma reseadministration inom myndigheten och några håller dessutom i reseadministrationen även åt andra myndigheter.⁷ Även Statens servicecenter erbjuder vissa tjänster avseende reseadministration i sitt nuvarande tjänsteutbud.

Någon samlad, centraliserad funktion för statliga myndigheters reseadministration finns dock inte i dag. I underlagsmaterialet finns synpunkter om att stordriftsfördelar skulle kunna utvinnas om en sådan funktion inrättades.

Samlad hantering av fordringar

I sina respektive verksamheter får statliga myndigheter regelbundet ekonomiska krav och anspråk gentemot andra aktörer. Statliga myndigheter är skyldiga att se till att deras fordringar betalas enligt gällande betalningsvillkor. Om det är fördelaktigt för staten får en myndighet uppdra åt en annan myndighet eller åt ett inkassoföretag att bevaka och driva in myndighetens fordringar.

I dag bedriver vissa myndigheter sin fordringshantering på egen hand, medan en del andra anlitar privata inkassoföretag.⁸ Därtill tillhandahåller Kammarkollegiet efter överenskommelse fordringsbevakning åt statliga myndigheter och stiftelser med statlig anknytning.

⁷ För exempel se Statens servicecenter (2017) Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner. Slutrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner.

⁸ Ibid.

Kammarkollegiet har cirka 160 uppdragsgivare och verksamheten är helt avgiftsfinansierad.

I tidigare utredningar har idéer framförts om ökad samordning av statens funktioner för bevakning och hantering av fordringar.

Centraliserade expertfunktioner som kan bistå myndigheterna med expertis inom olika områden

Många av idéerna i underlagsmaterialet har handlat om olika typer av expertkompetenser som myndigheter kan ha svårt att upprätthålla på egen hand och därför vid behov skulle vilja kunna avropa från centraliserade expertfunktioner. De framförda idéerna omfattar både mer tillfälliga rådgivningsinsatser och tjänster som lär kräva mer omfattande insatser under en längre tid.

Stöd i myndigheters lokalförsörjning

Statens myndigheter råder i hög grad själva över sin lokalförsörjning. Således får varje myndighet besluta om sin egen lokalförsörjning – inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten och med vissa andra begränsningar. I princip får en statlig myndighet hyra de lokaler som den behöver för sin verksamhet, inom ramen för sina resurser.

Fram till 1993 var myndigheternas lokalförsörjning däremot i princip helt centraliserad genom att Byggnadsstyrelsen ansvarade för statliga myndigheters lokalfrågor. Därefter skiljdes ansvaret för statens fastighetsförvaltning från ansvaret för myndigheternas lokalförsörjning, så att myndigheterna gavs ansvar för att självständigt svara för sin lokalförsörjning. Till stöd i detta arbete bildades en särskild myndighet, Statens lokalförsörjningsverk, som dock avvecklades några år senare. I dag står Ekonomistyrningsverket för det myndighetsbaserade stödet i lokalförsörjningsfrågor. Verksamheten, som är av begränsad omfattning, innebär att Ekonomistyrningsverket ska samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen och följa upp dessa uppgifter. Myndigheten ska också lämna yttrande över sådana hyresavtal som kräver regeringens medgivande.

Ett flertal myndigheter har i utredningens enkät och intervjuer framfört att det därtill borde inrättas ett operativt inriktat, centraliserat

stöd i frågor om myndigheters lokalförsörjning. Utredningen har uppfattat det som att berörda myndigheter skulle vilja ha tillgång till en central statlig funktion med expertis i lokalförsörjningsfrågor, som de skulle kunna avropa när de står inför konkreta val av lokaler. Däremot har ingen myndighet till utredningen uttryckt önskemål om att den statliga lokalförsörjningen åter skulle bli helt centraliserad.

Förvaltningsjuridiskt stöd

I underlagsmaterialet efterlyses en samordnad, statlig funktion för förvaltningsjuridisk rådgivning, som skulle kunna ge stöd till i synnerhet mindre myndigheter. Behovet av förvaltningsjuridiskt stöd tycks i första hand avse områden som vanligtvis kräver medverkan av juridisk kompetens vid handläggning av ärenden, till exempel frågor om offentlighet och sekretess, arkivering av allmänna handlingar, behandling av personuppgifter och informationssäkerhet. En funktion av detta slag skulle både kunna fungera som en statlig kundtjänst för juridiska frågor – med uppdrag att svara på enklare förvaltningsjuridiska frågor – och erbjuda konsultstöd för djupare rättsliga utredningar.

Stöd i frågor om HR och rekryteringar

De aktiviteter som genomförs vid rekrytering är likartade för många myndigheter. Vissa delar i processen kräver stor kompetens och en myndighetsspecifik förståelse i utvärdering av kandidater och kring regelverket för anställningsförfarandet. Servicecenterutredningen, som låg till grund för bildandet av Statens servicecenter, menade att dessa delar måste skötas av den rekryterande myndigheten själv. Andra delar av processen är mer administrativt stödjande och skulle enligt Servicecenterutredningen kunna hanteras av ett för statsförvaltningen gemensamt verksamhetsstöd.⁹ I föreliggande utrednings enkät och intervjuer har det även efterlysts en centraliserad, statlig funktion med HR-expertis som myndigheter skulle kunna avropa vid behov, till exempel vid rekryteringar eller kring allmänna arbetsrättsliga frågor med mera.

Någon samlad funktion av detta slag finns inte i dag. Till en del torde dock den rådgivning som här efterfrågas vara tillgodosedd

⁹ SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter. Betänkande av Servicecenterutredningen.

genom Arbetsgivarverkets verksamhet. Även Statens servicecenter erbjuder vissa tjänster avseende personalfrågor, till exempel uthyrning av HR-specialister på konsultbasis.

Utredningsstöd

Många myndigheter gör utredningar av olika slag. För vissa myndigheter bedrivs utredningsverksamheten kontinuerligt och kan ha stor omfattning. För andra kan det handla om ad hoc-artad verksamhet som sker mer sällan, vilket enligt vissa intervjuade myndigheter gör det svårt att ha egen utredningspersonal anställd. Idéer har därför framförts om att det eventuellt skulle kunna inrättas ett gemensamt utredningsstöd i statsförvaltningen, vars tjänster framför allt mindre myndigheter skulle kunna avropa vid behov.

Stöd vid upphandlingar

Statens myndigheter ansvarar själva för sina upphandlingar. Till sin hjälp har de dels de ramavtal om varor och tjänster som ingår av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet, dels den information med mera som tillhandahålls av Upphandlingsmyndigheten. Enligt sin instruktion har Upphandlingsmyndigheten det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.¹⁰ I detta ingår bland annat att ge stöd och vägledning inom offentlig upphandling och statsstöd genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder.

Utöver det stöd som ges av Statens inköpscentral och Upphandlingsmyndigheten, har det i underlagsmaterialet även föreslagits att ett mer operativt inriktat upphandlingsstöd borde inrättas i staten. Det som efterfrågats är en centraliserad funktion som skulle kunna fungera som ett genomförandestöd till enskilda myndigheter i deras myndighetsspecifika upphandlingar.

¹⁰ Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Stöd med informations- och kommunikationstjänster

Många myndigheter har egna kommunikationsavdelningar eller motsvarande. I synnerhet för mindre och medelstora myndigheter utgörs denna funktion dock ofta av endast en eller ett fåtal personer. I underlagsmaterialet finns önskemål om att en samordnad kommunikationstjänst eventuellt skulle kunna inrättas i statsförvaltningen, som myndigheterna kunde avropa vid behov.

Stöd kring fysisk säkerhet

I utredningens enkät har flera myndigheter efterlyst en central funktion i statsförvaltningen som skulle kunna tillhandahålla administrativa säkerhetstjänster till andra myndigheter. Bland tjänsterna skulle till exempel kunna ingå att bistå myndigheter med kontroll av fysisk säkerhet. Statens servicecenter har nyligen genomfört en pilotstudie kring förutsättningarna för att kunna erbjuda en sådan tjänst.¹¹ I sammanhanget bör också nämnas att Kammarkollegiet i dag erbjuder vissa tjänster kring riskhanteringsstöd till de som arbetar med riskhantering på myndigheter.

Stöd i beklädnadsfrågor

I ett flertal myndigheter behöver personalen utrustas med särskilda kläder, till exempel olika typer av uniformer eller skyddskläder. I dagsläget tycks det dock inte ske någon mer utvecklad samordning av beklädnadsfrågorna i statsförvaltningen. I tidigare utredningar har framförts att en för statsförvaltningen gemensam beklädnadsfunktion möjligen skulle kunna inrättas.

Centraliserad hantering av viss utbildning

I underlagsmaterialet finns önskemål om att det borde finnas mer av samordnade och generella statliga utbildningar för myndigheter, till exempel om vad som ligger i statstjänstemannarollen eller vad det innebär att vara beredskapsmyndighet.

¹¹ Statens servicecenter (2021) Pilotprojekt administrativa säkerhetstjänster.

I dag finns inget samlat centralt organ med ansvar för utbildningsinsatser riktade till hela statsförvaltningen.¹² Däremot finns olika partiella insatser, till exempel erbjuder Ekonomistyrningsverket utbildningar inom statlig ekonomistyrning. Vidare har Statskontoret nyligen tagit fram en webbaserad introduktionsutbildning för anställda i staten på uppdrag av regeringen. Utbildningen är tänkt att ge grundläggande kunskaper om det som är gemensamt för alla som arbetar i statsförvaltningen, oavsett verksamhet. Genom utbildningen ska deltagarna få kunskaper om de regler och förutsättningar som styr arbete i staten. Utbildningen lanserades sommaren 2023.

7.2.3 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: För ganska många tjänster skulle centralisering till en aktör i staten sannolikt kunna öka den samlade effektiviteten i statsförvaltningen. Det handlar huvudsakligen om tjänster som kräver kompetenser och/eller resurser som det inte är givet att alla myndigheter, i synnerhet inte de mindre, kan eller bör upprätthålla på egen hand. Eventuella förslag om att centralisera en specifik tjänst behöver dock föregås av en mer ingående analys av förutsättningarna i det enskilda fallet, till exempel av marknadsförhållandena, än vad utredningen haft möjlighet att göra.

Om en tjänst centraliseras i statsförvaltningen, så bör utgångspunkten vara att den ska förläggas till någon myndighet som redan har kompetens och utför uppgifter inom det berörda området. Om ytterligare tjänster ska centraliseras till Statens servicecenter bör det därför i första hand röra sig om tjänster som knyter an till servicecentrets kärnkompetens, det vill säga att ha kunskap om ekonomi- och personaladministrativa frågor och att storskaligt kunna utföra tjänster inom detta område.

¹² Tidigare har det dock ofta funnits centrala organ i statsförvaltningen (myndigheter eller organ i andra former) med ansvar för stöd och genomförande av utbildningsinsatser som riktar sig till hela statsförvaltningen eller grupper av myndigheter. Det handlade främst om Statens personalutbildningsnämnd (PUN) från slutet av 1960-talet till slutet av 1970-talet, Statens institut för personalutveckling (SIPU) åren 1979–1992, Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) åren 1999–2005, Verket för förvaltningsutveckling (Verva) åren 2006–2008 och Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) åren 2009–2012.

För närvarande tycks Statens servicecenter befinna sig i en viss konsolideringsfas, där man är fullt upptagen med att utveckla sina befintliga tjänster och genomföra befintliga och planerade anslutnings- och migreringsprojekt. Det finns därför skäl att avvakta med att eventuellt tillföra Statens servicecenter några helt nya arbetsuppgifter inom områden där myndigheten i dag inte är verksam.

Allmänna synpunkter

Av avsnitt 7.2.1 har framgått att det finns olika situationer där det kan vara lämpligt att centralisera en viss verksamhet till en aktör i statsförvaltningen. Det kan handla om arbetsuppgifter – ofta av administrativ karaktär – som i princip alla myndigheter behöver utföra regelbundet och på ett likartat sätt. Motivet för att centralisera verksamheter av sådan transaktionsinriktad karaktär – till exempel de typer av administrativa stödtjänster som Statens servicecenter erbjuder – är främst att det kan medföra stordriftsfördelar. Men centralisering kan även vara lämpligt för arbetsuppgifter som enskilda myndigheter ställs inför mera sällan och som kräver en expertkompetens som det kan vara svårt för i synnerhet mindre myndigheter att upprätthålla på egen hand. Även då är storleksfrågan viktig som motiv för centralisering. Det handlar dock mer om att det med en centraliserad funktion går att uppnå en kritisk massa på dess verksamhetsvolym, vilket gör det rimligt att upprätthålla en specialiserad expertkompetens, än om att produktionsmässiga stordriftsfördelar förväntas bli uppnådda.

Den ovan presenterade bruttolistan – som har sammanställts utifrån förslag och idéer i tidigare utredningar och utredningens enkät och intervjuer – innehåller ett ganska stort antal tjänster för vilka olika myndigheter har pekat på att centralisering till en aktör i statsförvaltningen skulle kunna vara en positiv åtgärd. Utredningens övergripande bedömning är att det sannolikt finns ett flertal exempel i bruttolistan där centralisering av tjänsten i fråga kan vara lämplig att genomföra.

När centralisering av en viss tjänst övervägs inom statsförvaltningen, så anser utredningen att man som allmän utgångspunkt bör sträva efter att i första hand föra den centraliserade funktionen till

någon myndighet som redan har kompetens och utför uppgifter inom det berörda området. För att illustrera vad ett sådant förhållningssätt skulle kunna innebära, så menar utredningen – sett till den ovan redovisade bruttolistan – exempelvis att en eventuell centraliserad funktion för fordringshantering lämpligen skulle kunna placeras vid Kammarkollegiet och att en eventuell centraliserad funktion för hantering av viss utbildning kring statsförvaltningen lämpligen skulle kunna placeras vid Statskontoret.

Eventuella förslag om att centralisera en viss tjänst behöver dock föregås av en mer ingående analys av förutsättningarna i det enskilda fallet, än vad som har varit möjligt att göra inom ramen för den här utredningen. Utöver en detaljerad genomgång av vilka tekniska och andra förutsättningar som finns för att i praktiken centralisera tjänsten i fråga, behöver en sådan analys även väga in andra aspekter som utredningen här inte gått in på. Ett par exempel:

- Marknadsförhållandena i de enskilda fallen behöver analyseras. För flera av de expertkompetenser som tagits upp i bruttolistan torde det exempelvis finnas fungerande konsultmarknader som eventuellt kan tillhandahålla den efterfrågade expertisen. Det kan tala för att bildandet av centraliserade statliga funktioner vore olämpligt i dessa fall.
- En bedömning av behoven och nyttan av centralisering på ett visst område måste också baseras på en mer omfattande analys av hur enskilda myndigheter i dagsläget hanterar den berörda tjänsten. Även om en centraliserad lösning på ett visst område teoretiskt sett kan te sig lämplig, så kan enskilda myndigheter redan ha gjort så omfattande investeringar på egen hand eller i samarbete med andra att det i praktiken inte blir kostnadseffektivt att skapa en centraliserad lösning. Eftersom myndigheterna har ett långtgående ansvar för hur deras verksamheter ska organiseras, styras och genomföras, så behöver de också kontinuerligt utveckla sina metoder och system och kan inte alltid sitta och vänta på att centraliserade lösningar ska utvecklas i statsförvaltningen.

Synpunkter angående Statens servicecenter

Den ovan presenterade bruttolistan tar till stor del tar upp tjänster som rent allmänt sett kan vara lämpliga att centralisera i statsförvaltningen. Den fråga utredningen har att ta ställning till enligt direktiven är dock mer specifik, nämligen om ytterligare tjänster genom *centralisering till Statens servicecenter* kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen.

På sätt och vis kan en sådan centralisering sägas ha pågått på marginalen allt sedan Statens servicecenter bildades. Detta då myndigheten kontinuerligt arbetar med att utveckla sina tjänster, i syfte att både bättre kunna möta kundernas behov och öka effektiviteten i verksamheten. Denna uppgift anges också i Statens servicecenters instruktion.

Mot denna bakgrund får förutsättas att Statens servicecenter fortsatt kommer att utvidga sin tjänstekatalog utifrån det befintliga tjänsteutbudet, och att denna utvidgning kommer att ske såväl på bredden som på djupet. Därvid bör servicecentret beakta de synpunkter som framkommit i utredningens arbete. Ett viktigt moment i den fortsatta utvecklingen blir givetvis också att ta till vara de möjligheter som skapas genom it-utvecklingen.

Vad gäller förutsättningarna för att centralisera tjänster inom statsförvaltningen kan sägas att Statens servicecenter i vissa avseenden sannolikt är en lämpligare mottagare av nya, centraliserade uppgifter än många andra myndigheter. Detta då servicecentrets grundläggande roll är att utgöra just en sådan centraliserad funktion och att man därigenom också regelbundet interagerar med ett stort antal av statens myndigheter. Statens servicecenter har också erfarenhet av att tilldelas och integrera nya, centraliserade uppgifter i sin organisation, främst genom att myndigheten 2019 gavs i uppgift att ansvara för statens nät av lokala servicekontor.

Som framfördes ovan anser utredningen dock att eventuella nya, centraliserade funktioner i statsförvaltningen i första hand bör förläggas till någon myndighet som redan har kompetens och utför uppgifter inom det berörda området. Utredningen anser att den principen bör gälla som utgångspunkt även i överväganden av om fler tjänster eventuellt bör centraliseras till Statens servicecenter.

När det gäller verksamheten med administrativa tjänster åt andra myndigheter är kärnan i servicecentrets kompetens att ha kunskap

om ekonomi- och personaladministrativa frågor och att storskaligt kunna utföra tjänster inom detta område. Den bild som utredningen har fått av Statens servicecenters arbete med att utveckla det befintliga tjänsteutbudet är att myndigheten i första hand strävar efter en organisk utveckling där nya tjänster som introduceras bygger vidare på de tjänster som redan finns inom ekonomi- och personaladministration. Utredningen anser att det är en vettig utgångspunkt.

Mot denna bakgrund är utredningens bedömning också att det är ganska få av tjänsterna i den ovan presenterade bruttolistan som skulle vara lämpliga att föra till Statens servicecenter – för det fall att regeringen bedömer att centralisering av dem vore lämpliga. Utöver det som explicit handlar om en direkt utvidgning av Statens servicecenters befintliga utbud, menar utredningen att servicecentret i första hand skulle vara lämpligt att överväga för de uppgifter i bruttolistan som avser att stå för en samlad reseadministration i statsförvaltningen respektive att ge myndigheter utökad stöd i frågor om HR och rekryteringar.

Avslutningsvis bör sägas att överväganden om en eventuell centralisering av ytterligare tjänster till Statens servicecenter också måste väga in när i tiden en sådan centralisering lämpligen kan ske. Den bild som utredningen har fått är att Statens servicecenter för närvarande befinner sig i en viss konsolideringsfas, där man är fullt upptagen med att utveckla sina befintliga tjänster och genomföra befintliga och planerade anslutnings- och migreringsprojekt. Enligt utredningen finns det därför skäl att avvakta med att eventuellt tillföra Statens servicecenter några helt nya arbetsuppgifter inom områden där myndigheten i dag inte är verksam.

8 Förutsättningar för anslutning av kommuner och regioner

Utredningen ska analysera och bedöma förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Det görs i detta kapitel.

Först beskrivs uppdragsfrågorna och genomförandet (8.1). Därefter behandlas vissa utgångspunkter för kommunal verksamhet (8.2), regelverk som påverkar frågeställningen (8.3), hur kommuner och regioner i dag hanterar sin personal- och ekonomiadministration (8.4) samt den bild som utredningsarbetet gett av kommunsektorns behov av att ansluta sig till Statens servicecenter (8.5). Slutligen redovisas utredningens analys och bedömning (8.6).

8.1 Uppdragsfrågor och genomförande

Av direktiven framgår att utredningen ska:

- analysera och bedöma förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster, inklusive rättsliga förutsättningar avseende bland annat konkurrensrätt, upphandlingsrätt och EU:s statsstödsregler,
- bedöma den potentiella omfattningen av volym för var och en av Statens servicecenters tjänster som en möjlig anslutning för kommuner och regioner skulle innebära,
- beskriva de för- och nackdelar, inklusive säkerhetsmässiga sådana, som finns för kommuner och regioner med att kunna använda sig av Statens servicecenters tjänster, och
- beräkna finansiella effekter för kommuner, regioner och staten.

Som underlag för analysen har utredningen inhämtat synpunkter från bland annat Statens servicecenter, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), de små kommunernas samarbetsorganisation SmåKom, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten. Vidare har en intervjustudie gjorts bland sammanlagt 8 kommuner och 3 regioner.¹ Dessa valdes med syfte att få spridning utifrån storlek, geografi och sättet att organisera administrationen på. Intervjuerna gjordes i februari–mars 2023, med chefer inom förvaltnings-, ekonomi-, HR- eller personalområdet.

För beskrivningen av hur kommuner och regioner hanterar sin administration i dag har utredningen tagit del av underlag från Statskontoret och SKR. För den juridiska analysen har utredningen även gått igenom relevant lagstiftning med tillhörande förarbeten och praxis (främst från EU-domstolen).

I kapitlet används begreppet kommunsektorn som ett samlingsnamn för både kommuner och regioner. Kommunal verksamhet omfattar även regioners dito om inte annat nämns.

8.2 Utgångspunkter för kommunal verksamhet och administration

Sverige är indelat i 290 kommuner och 20 regioner. De utgör offentligrättsliga juridiska personer med ett avgränsat geografiskt ansvarsområde. Skillnaderna är stora mellan olika kommuner och regioner vad avser bland annat antal invånare, geografisk utsträckning och ekonomiska förutsättningar.

Nedan redogörs för den grundläggande rättsliga regleringen av kommunerna och regionerna samt några utgångspunkter för deras administration som framgår av kommunallagen (2017:725).

8.2.1 Den kommunala självstyrelsen är grundläggande

Genom regeringsformen garanteras kommuner och regioner en hög grad av självstyrelse. Föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, den kommunala be-

¹ Järfälla, Lerum, Luleå, Sandviken, Tjörn, Uppsala, Vindeln och Älvdalen samt Region Dalarna, Region Gävleborg och Region Stockholm. Den frågelista som bildade utgångspunkt för intervjuerna återges i bilaga 3.

skattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag.² Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter såvida dessa inte avser 1) annan rättsverkan av brott än böter, 2) skatt, utom tull på införsel av varor eller 3) konkurs eller utsökning.³

Regeringsformens bestämmelser om normgivning rörande kommunerna ska ses som både en begränsning av och ett skydd för den kommunala självstyrelsen. Om området för den kommunala initiativrätten ska inskränkas krävs som utgångspunkt att det sker genom föreskrifter som meddelas av riksdagen. För att regeringen beträffande kommunernas åligganden och befogenheter ska få meddela andra föreskrifter än sådana som enbart avser verkställighet av lag krävs även ett bemyndigande i lag.⁴

Det finns dock inte någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. I förarbetena till regeringsformen uttalas bland annat att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Det anges också att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt.⁵ Principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet.⁶

8.2.2 Proportionalitetsprövning

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.⁷ Avsikten är att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta

² 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen.

³ 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen.

⁴ Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning, s. 190 f. och prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 210.

⁵ Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning, s. 190.

⁶ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 210 f.

⁷ 14 kap. 3 § regeringsformen.

regleringen motiverar den eventuella inskränkningen av den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

Proportionalitetsprövningen innefattar en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten väljas.⁸

8.2.3 Finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att staten inte ska ålägga kommuner och regioner nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering. Principen, som tillämpats sedan 1993, regleras inte i lag, men riksdagen har godkänt riktlinjer för dess tillämpning.⁹

Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Principen tillämpas inte för förslag som riktar sig till kommuner och regioner på frivillig basis, till exempel när de frivilligt får möjlighet att ansöka om ett visst riktat bidrag.

8.2.4 Kommuner och regioner har stor frihet att välja hur verksamheten organiseras

Kommunallagen ger kommuner och regioner stor frihet att välja hur de vill utforma sin tjänstemannaorganisation. Kommuner och regioner ansvarar för de olika verksamheternas resultat, kvalitet och innehåll och har frihet att inom ramen för befintlig lagstiftning själva utforma och organisera sin verksamhet. De avgör själva hur olika administrativa uppgifter ska skötas.

⁸ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 212.

⁹ Prop. 1993/94:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m., bilaga 7, avsnitt 2.5.1. Enligt de riktlinjer riksdagen godkänt gäller följande: "Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Som huvudregel skall gälla att principen inte omfattar frivillig verksamhet. Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. Effekterna av sådana åtgärder skall däremot beaktas vid den bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen."

8.2.5 God ekonomisk hushållning

Kommunallagen anger att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i all sin verksamhet, inklusive sådan som bedrivs av andra juridiska personer (11 kap. 1 §). Detta ger de ekonomiska utgångspunkterna även för hur kommunsektorn ska hantera sin administration. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. Det saknas en tydlig definition av vad som utgör god ekonomisk hushållning, men i bestämmelsens förarbeten ges vissa exempel som vägledning. Ett exempel är att ha en effektiv organisation.¹⁰ I grundsatsen god ekonomisk hushållning ligger att verksamheten ska utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.¹¹

8.2.6 Vem beslutar om hur kommuner och regioner organiserar sin administration?

Kommun- respektive regionfullmäktige är enligt kommunallagen det främsta beslutande organet inom kommuner och regioner, och ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen. I det ingår att besluta om nämndernas organisation och verksamhetsformer (5 kap. 1 §).

Kommunens/regionens ledande förvaltningsorgan är styrelsen. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter. Den ska också ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, inklusive över kommunal verksamhet som sker genom avtalssamverkan, kommunala bolag eller kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i (6 kap. 1 §).

8.3 Regelverk som påverkar frågeställningen

Utredningen ska analysera de rättsliga förutsättningarna för kommuner och regioner att ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Berörda regelverk finns främst inom de upphandlings- och konkurrensrättsliga områdena, vilka beskrivs översiktligt nedan.

¹⁰ Prop. 1990/91:117 Regeringens proposition om en ny kommunallag, s. 211.

¹¹ SOU 2021:75 En god kommunal hushållning. Betänkande av utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.

8.3.1 Upphandlingsrättsliga frågor

När upphandlande myndigheter och enheter (upphandlande organisationer) inom offentlig sektor gör inköp måste de följa vissa bestämmelser för att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen. Detta framgår av reglerna för offentlig upphandling.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är det övergripande regelverket för offentlig upphandling i Sverige och gäller för upphandlande myndigheter om inköpet inte omfattas av någon av de andra upphandlingslagarna. Lagen om offentlig upphandling genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

LOU gäller för offentlig upphandling, det vill säga sådan som genomförs av upphandlande myndigheter (1 kap. 2 §) Upphandlande myndigheter är till exempel statliga myndigheter, kommuner och regioner. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.¹²

LOU utgår från förutsättningen att en upphandling normalt avslutas genom ett kontrakt. Kontrakt är därför ett av de mest centrala begreppen inom upphandlingslagstiftningen. Med kontrakt avses enligt 1 kap. 15 § LOU ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenad.

Definitionen av vad som utgör ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening framgår av EU-rätten. För att det ska vara fråga om ett avtal med ekonomiska villkor krävs att den upphandlande myndigheten erhåller en prestation i utbyte mot ekonomisk ersättning.¹³ Ersättningen behöver inte vara sådan att leverantören går med vinst, utan även ett avtal som innebär att denne enbart får täckning för sina kostnader gör att det omfattas av begreppet kontrakt ur upphandlingsrättens perspektiv.¹⁴

¹² Paragrafen genomför artikel 1.2 i LOU-direktivet.

¹³ Se till exempel mål C-451/08, Helmut Müller, EU:C:2010:168, punkterna 48 och 49.

¹⁴ Se till exempel mål C-113/13, Spezzino med flera, EU:C:2014:2440, punkt 37.

Undantag från upphandlingskyldighet

Upphandlande myndigheter ska, som tidigare nämnts, vid anskaffning av varor och tjänster som huvudregel följa de förfaranderegler som finns i LOU. I LOU finns dock vissa undantag från lagens tillämpningsområde. Det gäller bland annat vissa typer av upphandlingar mellan upphandlande myndigheter. EU-domstolen har i en rad domar slagit fast att undantag om bestämmelserna om förfarandena för offentlig upphandling ska tolkas strikt och att det är den som åberopar undantaget som ska visa på att det är tillämpligt i den enskilda situationen.¹⁵

En upphandlande myndighet som inte följer upphandlingslagstiftningen riskerar att anskaffningen bedöms som en otillåten direktupphandling med en eventuell upphandlingsskadeavgift som följd (21 kap. 1 § LOU).

Hamburgundantaget

I enlighet med EU-domstolens praxis finns ett antal fristående undantag från sedvanliga krav på annonserad upphandling, när det gäller samverkan mellan olika delar av offentlig sektor. I detta sammanhang är främst det så kallade Hamburgundantaget av intresse, vilket rör samarbeten mellan offentliga organ.¹⁶ Undantaget innebär att två eller flera upphandlande myndigheter kan samarbeta på ett sådant sätt att upphandlingsreglerna inte blir tillämpliga.

Regelns rekvisit, som samtliga måste vara uppfyllda, kan sammanfattas enligt följande:¹⁷

- upphandlingen/avtalet ska reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna,
- samarbetet ska avse offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra för att uppnå gemensamma mål,
- myndigheterna ska på den öppna marknaden utöva mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

¹⁵ Se till exempel mål C-305/08, CoNISMa, EU C:2009:807, punkterna 30, 42 och 48.

¹⁶ Hamburgundantaget har i svensk rätt genomförts genom bestämmelsen i 3 kap. 17 § i lagen om offentlig upphandling (LOU). Bestämmelsen genomför artikel 12.4 i LOU-direktivet som i sin tur bygger på praxis från EU-domstolen.

¹⁷ Se Upphandlingsmyndighetens vägledning angående Hamburg-samarbeten: Offentlig avtalssamverkan – om så kallade Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet (Upphandlingsmyndighetens webbplats).

För att undantaget ska vara tillämpligt ska det vara fråga om ett samarbete mellan upphandlande myndigheter. Samarbetet ska grundas på ett samarbetskoncept och det ska finnas åtaganden om att bidra till ett fullgörande av den berörda offentliga tjänsten genom samarbete (detta anges i skäl 33 till LOU-direktivet). De berörda myndigheterna behöver inte ha ett exakt lika stort ansvar för utförandet utan avgörande är att samtliga bidrar till fullgörandet. De tjänster som tillhandahålls av de olika deltagande myndigheterna behöver inte vara identiska utan kan också komplettera varandra. Om avtalet däremot innebär att en myndighet köper en tjänst av en annan myndighet är undantaget inte tillämpligt. Det kan inte röra sig om ett samarbete i enlighet med undantagets rekvisit om den ena myndighetens enda bidrag är att ersätta kostnader.¹⁸

8.3.2 Konkurrensrättsliga frågor

Offentliga aktörer som är aktiva på en marknad verkar under andra förutsättningar än privata företag. Den offentliga aktören kan störa konkurrensen genom att exempelvis tillhandahålla tjänster till ett pris som understiger marknadspriset.¹⁹ Det finns dock regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som innebär att staten, kommuner och regioner kan förbjudas att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen.

Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet gäller för stat, kommun och region. De gäller också för juridiska personer som exempelvis ett bolag om staten, en kommun eller region har ett dominerande inflytande över bolaget. Dominerande inflytande kan åstadkommas genom ägande men också på annat sätt, exempelvis genom finansieringsvillkor, styrelsetillsättning, lag och avtal.²⁰

Begreppet offentlig säljverksamhet betyder att en offentlig verksamhet är av ekonomisk eller kommersiell natur. Den offentliga säljverksamheten behöver inte vara inriktad på ekonomisk vinst.

En konkurrensbegränsning innebär att staten, kommuner eller regioner snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens. Det räcker att ett förfarande är ägnat att snedvrida eller hämma en effektiv konkurrens för att det ska vara fråga om en konkurrensbegränsning i

¹⁸ Mål C-429/19, Remondis, EU:C:2020:436, punkt 29.

¹⁹ Prop. 2008/09:231 Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m., s. 36.

²⁰ Ibid., s. 58.

lagens mening.²¹ Med förfarande menas både aktiva handlingar och en underlåtenhet att göra något. Underprissättning och vägran att ge tillträde till en viktig infrastruktur är förfaranden som typiskt sett kan snedvrیدا eller hämma en effektiv konkurrens. Om en offentlig aktör behandlar andra företag olika kan det också utgöra en konkurrensbegränsning.

Konkurrensverket ansvarar för tillsynen

Konkurrensverket är den myndighet som har till uppgift att utreda om ett konkurrensbegränsande beteende skadar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Bedömningen utgår från om konkurrenstrycket på den aktuella relevanta marknaden på sikt bedöms öka eller minska till följd av en offentlig aktörs beteende.

Vad som leder till konkurrensbegränsande effekter beror bland annat på hur situationen ser ut på den aktuella marknaden. Exempelvis kan det vara utan påverkan på konkurrensen om en offentlig aktör upprätthåller service och annan infrastruktur på områden där det saknas ett kommersiellt utbud.²²

Konkurrensverket bedömer konkurrensen på den relevanta marknaden och den geografiska marknaden för motsvarande tjänster. En eventuell rättslig prövning sker hos Patent- och marknadsdomstolen.

8.3.3 Statsstödsregler

Regler om statligt stöd är en central del av EU:s konkurrensrätt. De reglerar bland annat medlemsstaternas möjlighet att med offentliga medel stötta en viss verksamhet. Av artikel 107.1 i EUF-fördraget framgår att om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrens genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Exempel på åtgärder som ansetts utgöra stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmån-

²¹ Ibid. s. 36 f.

²² SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen, s. 114.

liga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar och skattelättnader.²³

Åtgärder som betraktas som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är i regel att betrakta som förbjudna. Det finns dock undantag från denna regel. Det framgår exempelvis av artikel 106.2 i EUF-fördraget att undantag kan medges för stöd till företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.²⁴

8.4 Dagens personal- och ekonomiadministration i kommunsektorn

Detta avsnitt beskriver hur kommuner och regioner hanterar sin personal- och ekonomiadministration i dag. Bland annat redovisas organisationsformer, viss statistik om berörd personal samt en uppskattning av storleken på tjänsteproduktionen i den kommunala administrationen.

8.4.1 Kunskapsläget är begränsat

Inledningsvis bör sägas att dagens kunskapsläge om detta område är begränsat. Utredningen har inte funnit någon samlad kartläggning av kommunsektorns personal- och ekonomiadministration och dess kostnader. Exempelvis finns det inte nyckeltal som följer upp denna administrations utveckling i SKR:s databas Kolada.

Däremot finns en del litteratur om motiven bakom, samt för- och nackdelar med olika typer av interkommunal samverkan inom andra kommunala verksamhetsområden.²⁵ Med interkommunal samverkan menas samarbete över kommungränser. Stödtjänster inom administration tangeras ibland i denna litteratur, men fokus ligger på andra verksamheter. Utredningen har inte kunnat identifiera några empiriska undersökningar som dokumenterar motiven bakom eller erfarenheter av olika organisatoriska lösningar för just personal- eller ekonomiadministration. Enligt en forskningsöversikt är det sällan

²³ SOU 2011:69 Olagligt statsstöd. Betänkande av Statsstödsutredningen, s. 78. Se även kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

²⁴ För fler undantag, se exempelvis artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget.

²⁵ För en översikt, se till exempel Mattisson, O. & Thomasson, A. (2019) Interkommunal samverkan. En kunskapsöversikt.

som effekterna, konsekvenserna eller utfallen av mellankommunala samarbeten utvärderas och analyseras.²⁶

8.4.2 Stor variation i det administrativa stödets organisering

Utredningen har översiktligt kartlagt hur kommunsektorns personal- och ekonomiadministrativa stödtjänster organiseras i dag.²⁷ Sammantaget visar kartläggningen att det finns en stor variation i hur kommuner och regioner organiserar dessa stödtjänster. Det sker vanligen i egen regi eller genom mellankommunala samarbeten. Det är mycket ovanligt att hela tjänsten upphandlas av externa leverantörer.

Egen regi är vanligt bland stora kommuner och regioner

Det vanligaste är att kommuner och regioner har någon typ av administrativ stödfunktion in-house. Något förenklat kan sägas att de kommuner och regioner som organisatoriskt är tillräckligt stora, och/eller ser ett värde i att ha ägarskap och rådighet över frågan internt, sköter uppgiften helt eller till övervägande del i egen regi.

Flera – men inte alla – kommuner och regioner har under de senaste decennierna infört en centraliserad intern lösning för sina administrativa stödtjänster. Hur de centrala funktionerna för administrationen är organiserade och vilka tjänster de erbjuder varierar från fall till fall. Det finns en stor variation i organisatoriska lösningar för kommunsektorns interna servicefunktioner.

Samarbete är vanligt bland framför allt mindre kommuner

Många kommuner samarbetar med andra kommuner för att hantera delar av sin administration. Möjligheterna till interkommunal samverkan har successivt utökats under de senaste decennierna och det

²⁶ Erlingsson, G.O. & Flemgård, J. (2018) Att (om)organisera den politiska basorganisationen: Forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten.

²⁷ Kartläggningen bygger huvudsakligen på material som utredningen fått ta del av genom Statskontorets regeringsuppdrag att analysera kommunal samverkan (Regeringsbeslut 2022-03-24. Uppdrag att analysera kommunal samverkan) kompletterat med information från utredningens intervjuer och från kommuners och regioners webbplatser.

finns i dag flera olika sätt för kommuner att samarbeta kring administrativa stödtjänster.

Det är främst mindre kommuner som har olika typer av interkommunala samarbeten inom personal- och ekonomiadministration. Men det förekommer också att större kommuner gör gemensam sak med andra kommuner, och det finns även flera små kommuner som sköter uppgifterna i egen regi.

Gemensam nämnd

Att samarbeta i en gemensam personal- eller lönenämnd är det vanligaste sättet för små och medelstora kommuner att samarbeta kring sin personal- och ekonomiadministration. Enligt en kartläggning som Statskontoret gjorde hösten 2022 ingår omkring 18 procent av kommunerna (totalt 51 kommuner) i någon typ av gemensam nämnd på det personal- och ekonomiadministrativa området. Nämnderna omfattar mellan två och sex kommuner. Det är vanligt att små och medelstora pendlingskommuner har dessa typer av samarbeten.²⁸

Avtalssamverkan

Ett annat vanligt sätt att samarbeta kring administrativa stödtjänster är genom samarbetsavtal mellan kommuner. Enligt Statskontorets enkätundersökning från hösten 2022 hade totalt knappt en fjärdedel av kommunerna någon typ av avtalssamverkan inom HR, löneadministration eller ekonomi eller liknande administration. I detta sammanhang är det framför allt intressant att studera hur många kommuner som överlämnar tjänsten till en annan kommun. I det underliggande enkätaterialet framgår att totalt omkring 13 procent av kommunerna uppgav att de överlämnar denna typ av uppgifter till en annan kommun. Största delen av dessa är mindre kommuner. Därtill uppgav omkring 10 procent av kommunerna att de utför uppgiften åt en annan kommun. Det är framför allt medelstora och större kommuner som gör det.

²⁸ Statskontoret (2023:5) Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.

Kommunalförbund och kommunala bolag

Vi har också identifierat några andra samarbetsformer inom personal- och ekonomiadministration: kommunalförbund och kommunala bolag. Dessa former verkar dock vara ovanligare sett till hur många kommuner som omfattas av dem. Tre kommunalförbund och ett kommunalt bolag som erbjuder stödtjänster inom det ekonomi- och personaladministrativa området har identifierats. Sammanlagt erbjuder de någon typ av administrativa tjänster åt femton olika kommuner.

Upphandling avser i allmänhet delar av tjänsten

Det tycks vara mycket ovanligt att kommuner eller regioner köper in hela stödtjänsten inom personal- eller ekonomiadministration från kommersiella leverantörer. I utredningens intervjuer anger företrädarna för kommunsektorn att det finns få aktörer som kan erbjuda en helhetslösning för sådan administration som skulle uppfylla kommunens eller regionens behov, särskilt utanför storstadsområdena. Utredningen har endast identifierat ett fall där en kommun under det senaste decenniet har outsourcat sina löneadministrativa tjänster till ett privat företag. I det fallet valde kommunen dessutom att återta tjänsten i egen regi efter några år.

Vissa delar av den administrativa processen upphandlas dock av privata leverantörer. Det gäller framför allt it-systemen. Alla kommuner och regioner har någon typ av systemstöd för de administrativa processerna. Den bild som utredningen fått är att kommunsektorn beträffande lönesystem i huvudsak anlitar någon av de tre leverantörerna CGI, Visma och Tietoevry.²⁹ För ekonomisystem verkar det finnas något fler leverantörer. Utöver systemlösningar finns enstaka specialisttjänster som kommuner eller regioner lägger ut på en konsult, eller vissa delar av den administrativa processen som exempelvis fakturascanning, banktjänster eller lönespecifikationer. Det finns även ett SKR-ägt bolag (Adda) som har ramavtal genom vilka kommunerna och regionerna kan upphandla bemanningstjänster från privata leverantörer inom personal- och ekonomiadministration. Utredningens bild är att det utöver systemlösningar finns en

²⁹ Enstaka fall där kommuner anlitar andra leverantörer (till exempel HRM Software) har identifierats. Utredningen har inte gjort någon närmare analys av denna marknad.

viss efterfrågan på delar av tjänsten, men att marknaden för helhetslösningar är begränsad.

8.4.3 Andel löntagare inom kommunsektorns personal- och ekonomiadministration

Även om utredningen inte kunnat identifiera någon samlad uppföljning av kommunsektorns administrativa kostnader, så ges en indikation av personalstatistiken för kommuner och regioner. I detta avsnitt presenteras statistik som visar antalet och andelen kommunalt och regionalt anställda som arbetar med personal- och ekonomiadministration. Underlaget kommer från SKR.

I Sveriges 290 kommuner fanns totalt omkring 712 000 kommunalt anställda faktiska årsarbetare 2021. Motsvarande för regionerna är omkring 251 000.³⁰ Som framgår av tabellen nedan arbetade omkring två procent av dessa inom det ekonomi- och personaladministrativa området.

Tabell 8.1 Andel årsarbetare inom ekonomi- och personaladministration 2021

Uppdelat på tre befattningskategorier och per kommun och region

	Kommuner	Regioner
Chefer	0,2 %	0,2 %
Handläggare	1,0 %	1,2 %
Administratörer	0,7 %	0,6 %
Totalt	1,9 %	2,0 %

Källa: SKR:s personalstatistik 2021.

Anm. Uppgifterna omfattar följande AID-koder: chefer 101011 och 101012, handläggare 151011 och 151012, administratörer 152011 och 152012.

I dessa siffror ingår all kommunalt och regionalt anställd personal som genom SKR:s så kallade AID-statistik har kodats med etiketterna ledning, handläggare eller administratörer inom området administration inom ekonomi respektive personal/HR/löner.³¹ Med de tre befattningskategorierna avses³²:

³⁰ SKR personalstatistik 2021. I uppgifterna ingår månadsavlönade och timavlönade.

³¹ AID (Arbetsidentifikation kommuner och regioner) är ett system för att gruppera arbetsuppgifter inom kommunsektorn i olika arbetsområden.

³² SKR etikettlista AID 2018 (version 2021-05-18).

- Administratörer är anställda som utför administrativt arbete inom ekonomi- eller personaladministration. De granskar, sammanställer och bearbetar underlag som rör exempelvis fakturor, bokföring, budget, löner, anställningsvillkor eller rekrytering. Bland administratörerna återfinns titlar som ekonomiassistent, ekonomiadministratör, löneassistent, lönesekreterare, lönespecialist och HR-administratör.
- Handläggare är i detta sammanhang anställda som utför utrednings-, planerings- eller utvärderingsarbete inom ekonomi- eller personalområdet i frågor som rör till exempel budget, bokslut, redovisning, finansiering, förhandling, löner eller avtal. Exempel på yrkestitlar är ekonomer, controllers, budgethandläggare, HR-konsulter, HR-specialister och HR-strateger.
- Chefer omfattar ledningsarbete inom områdena ekonomi och personal/HR. Några exempel på titlar inom denna kategori är ekonomichef, förvaltningschef, personaldirektör och HR-chef.

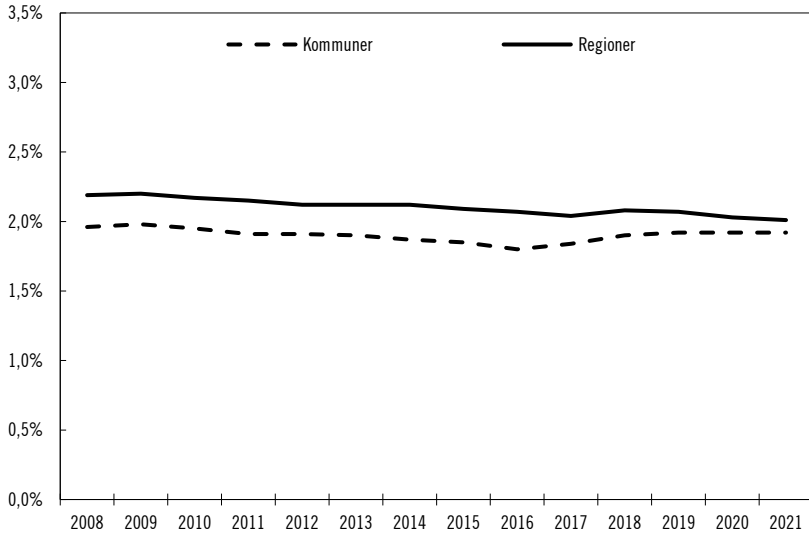
Som tabell 8.1 ovan visar finns det något fler handläggare än administratörer inom det personal- och ekonomiadministrativa området. Skillnaden är än tydligare bland regionerna där det finns dubbelt så många handläggare som administratörer inom området.

Relativt stabil totalandel men minskande andel administratörer

Andelen ekonomi- och personaladministrativ personal har legat strax under eller över två procent sedan 2008. I regionerna har andelen minskat något, från 2,2 procent 2008 till cirka 2 procent 2021. I kommunerna har andelen pendlat mellan omkring 1,8 och 2 procent under samma tid (figur 8.1).

Figur 8.1 Andel årsarbetare inom ekonomi- och personaladministration 2008–2021

Kommuner och regioner

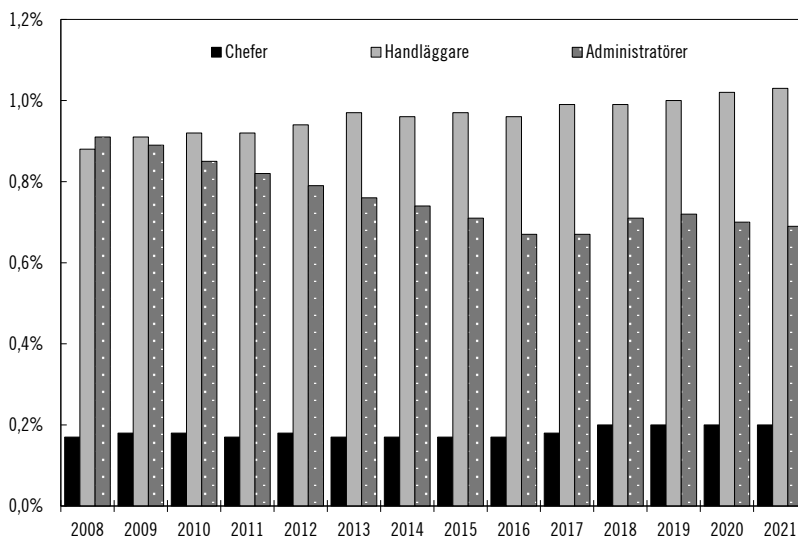
*Källa:* SKR:s personalstatistik.

Anm. Uppgifterna omfattar följande AID-koder: 101011, 101012, 151011, 151012, 152011 och 152012.

Över tid har dock den relativa andelen administratörer minskat medan andelen handläggare ökat. För kommunernas del minskade andelen administratörer inom personal- och ekonomiområdet från ungefär 0,9 procent av alla årsarbetare 2008 till cirka 0,7 procent 2021. Det motsvarar en minskning på cirka 700 årsarbetskrafter. Andelen handläggare ökade något, från 0,9 till drygt 1 procent under motsvarande period. Chefernas andel har legat omkring 0,2 procent under hela perioden (figur 8.2).

Figur 8.2 Andel årsarbetare inom ekonomi- och personaladministration i kommuner 2008–2021

Tre befattningskategorier: chefer, handläggare och administratörer



Källa: SKR:s personalstatistik.

Anm. Uppgifterna omfattar följande AID-koder: chefer 101011 och 101012, handläggare 151011 och 151012, administratörer 152011 och 152012.

För regionernas del ser utvecklingen likadan ut. Andelen administratörer minskade från 0,8 till 0,6 procent under perioden 2008–2021 (motsvarande omkring 300 årsarbetskrafter) medan andelen handläggare ökade något, från 1,1 till 1,2 procent.

8.4.4 Volymen för administrativa tjänster

Utredningen ska bedöma den potentiella omfattningen av volym för var och en av Statens servicecenters tjänster vid en eventuell anslutning av kommuner och regioner. I detta avsnitt görs några nedslag för att visa på volymer i den administrativa tjänsteproduktionen i kommuner och regioner. Fokus ligger på löneadministration och fakturahantering, som har de största volymerna avseende tjänster av det slag som servicecentret i dag erbjuder åt statliga myndigheter.

Sammantaget visar genomgången att volymerna i kommunsektorns administrativa tjänsteproduktion är stora jämfört med

statsförvaltningen. Visserligen varierar kommuners och regioners organisatoriska storlek mycket sinsemellan, men i jämförelse med merparten av de statliga myndigheterna är de flesta kommuner och samtliga regioner stora organisationer.

Hur många löneutbetalningar görs i kommuner och regioner?

I Sveriges 290 kommuner fanns 2021 totalt omkring 721 000 kommunalt anställda månadsavlönade. Därtill fanns cirka 124 000 anställda timavlönade.³³ Sammantaget ger det en indikation om antalet löneutbetalningar per månad i kommunerna.

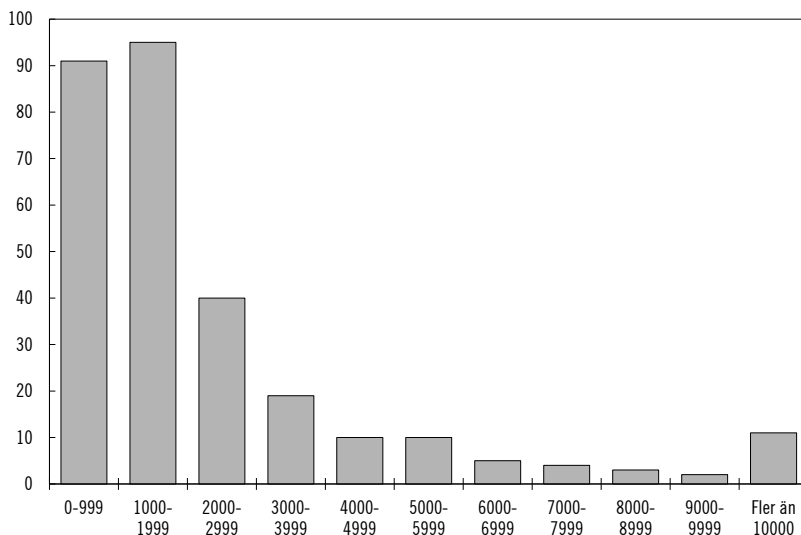
Antal anställda varierar mycket mellan olika kommuner, vilket framgår av figur 8.3 nedan. Om staplarna i figuren läggs samman till fyra kategorier i storleksordning kan sägas att en knapp tredjedel av kommunerna har mellan cirka 300 och 1 000 anställda³⁴, omkring en tredjedel mellan 1 000 och 2 000 anställda och ytterligare cirka en tredjedel mellan 2 000 och 15 000 anställda. Malmö, Göteborg och Stockholm sticker ut storleksmässigt med mellan cirka 28 000 och 43 000 kommunalt anställda.

³³ SKR personalstatistik 2021. Tabell 4.

³⁴ Den minsta kommunen har cirka 270 anställda.

Figur 8.3 Antal kommuner av olika storlek sett till antal anställda 2021

Storleksgrupper utifrån antal anställda i kommunerna (X-axeln) och antal kommuner i respektive storlekskategori (Y-axeln)



Källa: Kolada/SKR personalstatistik 2021. Avser kommunalt anställda i november månad enligt HÖK. Anställda inom kommunala bolag/kommunalförbund ingår inte.

I regionerna fanns totalt omkring 260 000 månadsavlönade 2021. Därtill fanns cirka 29 000 anställda timavlönade.³⁵

Regionernas personalstruktur är något jämnare än kommunernas. De flesta regioner har mellan cirka 4 000 och 15 000 anställda. Den minsta (Region Gotland) har drygt 1 500 medan de tre storstadsregionerna har mellan cirka 37 000 och 50 000 anställda.

Hur många fakturor hanteras i kommuner och regioner?

Utredningen saknar uppgifter om den totala mängden fakturor som kommuner och regioner hanterat. För att få en indikation om volymerna har vi bitt de intervjuade kommunerna och regionerna att uppskatta hur många inkommande och utgående fakturor som hanteras per år.³⁶ Utifrån detta kan följande bild tecknas.

³⁵ SKR personalstatistik 2021. Tabell 4A. Region Gotland har här räknats med som en region.

³⁶ Svar gavs av åtta kommuner men bara en region. Här tas därför endast kommunerna upp.

Det finns ett tydligt linjärt samband mellan antalet fakturor och antalet invånare i kommunerna: ju fler invånare, desto fler kund- och leverantörsfakturor hanterar kommunen årligen. I de flesta kommuner som vi har varit i kontakt med ligger det årliga antalet kundfakturor på mellan cirka 1,5 och 2 gånger kommunens invånarantal. Vad gäller antalet leverantörsfakturor är sambandet också tydligt, men med en större spridning mellan kommunerna. Det årliga antalet leverantörsfakturor ligger på mellan cirka 1,5 och 3,5 gånger kommunens invånarantal.

Utifrån dessa uppgifter har en enkel linjär regressionsanalys gjorts. Om sambandet mellan antalet invånare och antalet fakturor följer samma mönster för alla kommuner som för dem där vi har data, så kan det totala antalet kundfakturor som hanteras i landets kommuner grovt uppskattas till mellan 14 och 18 miljoner årligen. Vad gäller leverantörsfakturor finns det flera osäkerhetsfaktorer. En grov uppskattning baserat på de uppgifter vi har är att antalet ligger på mellan 17 och 24 miljoner årligen.

8.5 Vilket behov verkar finnas?

I detta avsnitt redogörs för den bild som utredningsarbetet gett av kommunsektorns behov av att ansluta sig till Statens servicecenter. Detta utifrån tidigare initiativ på området och vad som framkommit i intervjuerna med företrädare för kommuner och regioner.

8.5.1 Tidigare initiativ på området

Utredningsarbetet har visat att det hittills förekommit mycket få exempel på att någon aktör tagit några särskilda initiativ på detta område eller på att kommunsektorn uttryckt en efterfrågan på Statens servicecenters tjänster. Enligt vad utredningen har erfarit har varken SKR eller andra aktörer tagit initiativ till en central lösning för kommunsektorns personal- eller ekonomiadministration. Utredningens kontakter med företrädare för SKR tyder också på att frågan om centraliserade lösningar och/eller att använda Statens servicecenter inte är högt prioriterad. I de fall kommuner behöver stöd inom det administrativa området är den vanliga lösningen i stället interkommunal samverkan.

Utredningen har bara stött på ett dokumenterat exempel där en enskild kommun tidigare har efterfrågat administrativa stödtjänster från Statens servicecenter (se nedan). Men enligt företrädare för den aktuella kommunen är frågan inte längre aktuell för dem.

Ett förslag från Åre kommun blev aldrig verklighet

Åre kommun skickade i oktober 2016 en hemställan till regeringen med förslag om att regeringen skulle besluta att Statens servicecenter som en försöksverksamhet skulle tillhandahålla sina tjänster till Åre kommun och eventuellt andra kommuner som regeringen bestämmer. Kommunen föreslog också att Statens servicecenter skulle ges i uppdrag att utreda förutsättningar och former för en långsiktig lösning för statligt administrativt stöd till kommunerna.³⁷

Regeringen hörsammade dock inte Åre kommuns önskemål. Enligt företrädare för Regeringskansliet fördes en dialog med kommunen men det är oklart om några konkreta åtgärder vidtagits. Av samtal som utredningen fört med företrädare för Åre kommun framgår att ärendet inte ledde till något konkret och att kommunen sedermera beslutade att fortsatt hantera stödtjänsterna i egen regi. Behovet som det formulerades 2016 kvarstår således inte längre.

Som en följd av Åre kommuns förfrågan tog Statens servicecenter fram ett idépapper kring hur ett kommunalt lönecenter i Statens servicecenters regi skulle kunna se ut.³⁸ En utgångspunkt i detta idépapper, som utredningen tagit del av, var att mindre kommuner i landet skulle kunna anslutas till en gemensam lönetjänst och att denna på sikt skulle kunna hantera löner för upp till 200 000 kommunalt anställda. Tentativt diskuterades att ett kommunalt lönecenter skulle kunna etableras i Östersund, och inledningsvis bemannas genom rekrytering av lönepersonal från Östersund och andra närliggande kommuner.

Enligt idépapperet skulle det krävas ett tillägg i Statens servicecenters instruktion för att myndigheten på det skisserade sättet skulle kunna tillhandahålla administrativa tjänster åt kommunsektorn. I idépapperet framhölls att rättsläget är osäkert vad gäller bland annat upphandlingsfrågor. Det antogs dock att sedvanliga köp- och

³⁷ Åre kommun (2016) Hemställan till regeringen.

³⁸ Statens servicecenter (odaterad) Kommuner anslutna till central lönetjänst. Idépapper.

avtalsrättsliga principer skulle komma att gälla för överenskommelsen.

Av utredningens kontakter med Statens servicecenter har framgått att idépapperet inte ledde till några konkreta åtgärder.

8.5.2 Intervjuernas bild av kommunsektorns behov av Statens servicecenters tjänster

Utredningens intervjuer med kommuner och regioner behandlade två huvudsakliga teman:

- Hur hanterar kommunen/regionen i dag sin personal- och ekonomiadministration och vilka utmaningar har man på området? Svaren på detta har i huvudsak använts som underlag till avsnitt 8.4 ovan.
- Hur ser kommunen/regionen på möjligheten att använda sig av Statens servicecenters administrativa tjänster? Svaren på detta står i fokus för det här avsnittet.

Den övergripande bilden är att intervjuade kommuner och regioner ej har behov av Statens servicecenters tjänster i nuläget

Ingen av de kommuner och regioner som vi har varit i kontakt med har uttryckt ett behov av att använda sig av Statens servicecenters tjänster i nuläget. Dagens lösningar för personal- och ekonomiadministrationen sägs i huvudsak fungera bra.

Det finns vissa skillnader i hur intervjupersonerna ser på möjligheten på sikt. Vissa ser flera risker och nackdelar med en statlig lösning för administrationen. Bland annat betonas vikten av att själv kunna påverka innehållet i tjänsterna – något som man är rädd att förlora genom en extern lösning. Andra ser försiktigt positivt på grundidén på sikt, under vissa förutsättningar. Ökad samverkan kring gemensamma tjänster ses av flera som en framkomlig väg för att möta de utmaningar som kommunsektorn står inför. Det gäller särskilt för små kommuner som kan vara sårbara på området. Om samverkan kan ge stordriftsfördelar och effektiviseringsvinster, som i sin tur frigör resurser från stöd- till kärnverksamheten, är man beredd att överväga olika organisatoriska alternativ. Inte heller de som

ser mer samarbete inom administrationen som eftersträvansvärt har dock i intervjuerna pekat på ett tydligt problem inom kommunsektorn som en central statlig lösning skulle kunna lösa. Enligt flera intervjuade är det i stället lägre tröskel att söka stöd hos en annan kommun eller region än hos en statlig myndighet.

I sammanhanget kan också nämnas att kunskapen om Statens servicecenter och dess tjänsteutbud ofta är begränsad bland dem vi intervjuat. Enstaka intervjuade har kommit i kontakt med myndigheten och har relativt god kännedom om verksamheten. I de fall Statens servicecenter har ett lokalt servicekontor på orten känner man kanske till den delen av myndighetens verksamhet. Men den övergripande bilden är att många inte har närmare kunskap om myndigheten.

Flera är skeptiska och ser risker med en statlig lösning

Som nämndes ovan är flera intervjuade tveksamma till idén med en statlig lösning för kommunsektorns personal- och ekonomiadministrativa stödtjänster. Generellt finns en viss skepsis till att en extern aktör skulle kunna ha den kunskap och förståelse som krävs för att kunna serva en så komplex och heterogen verksamhet som den kommuner och regioner bedriver. Som exempel lyfter flera att kommunsektorn har en komplex kollektivavtalsstruktur med många lokala avtal. Komplexiteten avspeglas också i att få av de intervjuade kommunerna ens har övervägt att köpa in de administrativa tjänsterna från en kommersiell aktör.

De intervjuade lyfter också att kommunsektorn inom sig har stora skillnader, med variationer i administrativa strukturer, arbetsätt och rutiner kommuner och regioner emellan. Även inom en enskild kommun eller region kan det ibland finnas lokala variationer med olika arbetssätt inom olika förvaltningar och verksamheter.

Förekomsten av lokala variationer i strukturer, rutiner och arbetssätt kommuner emellan innebär enligt flera intervjuade att det är utmanande att få till samarbete över organisatoriska gränser och att det kräver mycket förarbete. Även om det finns viss normering och en bas kring sådant som exempelvis gemensamma kontoplaner byggs variationer upp utifrån lokala behov. För att lönesystemen ska passa den lokala avtalsstrukturen görs lokala konfigurationer i dem.

Sammantaget är ett flertal av de intervjuade skeptiska till att det skulle gå att hitta en lösning som passar flera olika behov. Att behöva anpassa sig till en standardlösning som inte uppfyller kommunens eller regionens behov framstår enligt flera intervjupersoner inte som ett attraktivt alternativ.

Flera lyfter också att man är rädd för att tjänsten skulle ligga ”för långt borta” och att kommunen eller regionen riskerar att avhända sig möjligheten att påverka innehållet i tjänsten. Det gäller framför allt det organisatoriska avståndet till tjänsteproducenten. Det finns dock olika uppfattningar om ifall dessa tjänster är geografiskt bundna. Enligt vissa krävs en närhet till de verksamheter man ger stöd åt för att förstå deras behov och för att kunna anpassa sig till snabbt förändrade förutsättningar. Andra säger att produktionsorten för tjänsterna främst är en lokal- eller regionalpolitisk fråga.

Därtill ser några en risk för att man ändå skulle behöva ha kvar viss bemanning och kompetens i egen regi om man tog hjälp av en extern part, med risk för dubbelbemanning. Vissa är tveksamma till om det går att nå effektivitetsvinster genom att lägga ut en administrativ stödtjänst eller delar av det administrativa flödet.

Bland de mindre kommunerna är man särskilt tveksam till att det skulle gå att hitta en lösning som är anpassad till kommunens behov av stöd och service. Företrädarna för några av de mindre kommunerna som vi har talat med ser en risk för att en liten aktör kan ha svårt att ställa krav mot en stor organisation och att kommunens behov därför inte blir tillgodosedda.

Vissa positivt inställda till mer samarbete över organisatoriska gränser – åtminstone i teorin

De som är försiktigt positiva till möjligheten att använda Statens servicecenters tjänster kopplar lösningen främst till utmaningar som har att göra med kommunens storlek och kompetensförsörjning. Enligt flera intervjuade kommer kompetensförsörjningen att bli allt svårare över tid, särskilt i små kommuner. För att klara detta kommer flera kommuner på sikt att behöva överväga samarbeten över organisatoriska gränser. I intervjuerna med mindre kommuner framkommer att det finns vissa rekryteringsutmaningar inom personal- och ekonomiadministration. Kommunsektorns största rekryterings-

utmaningar sägs dock inte ligga inom administrationen utan bland välfärdstjänsterna generellt.

Bland dem som är positiva till idén att använda sig av Statens servicecenters tjänster har tre huvudsakliga argument framkommit. För det första att en extern lösning för administrationen skulle kunna minska sårbarheten i särskilt små kommuner. För det andra att samarbete skulle kunna underlätta systemupphandlingar. Små kommuner upplever sig ha svårt att ställa krav på stora systemleverantörer och får ofta nöja sig med lösningar som inte är ideala. För det tredje att stordriftsfördelar skulle kunna utvinnas genom samarbete i administrationen.

På frågan om vilken typ av tjänster som potentiellt skulle vara intressanta ges lite olika svar. Intervjupersonerna har olika uppfattningar om vilka delar av administrationen som är viktiga att ha kvar lokalt och vilka som kan produceras med större avstånd till kärnverksamheten. Bland potentiellt intressanta tjänster nämner vissa transaktionsintensiva tjänster som löneadministration och delar av ekonomiadministrationen så som fakturahantering. Andra ser främst behov av specialistkompetens, till exempel konsult hjälp inom moms- och skattefrågor eller att under arbetstoppar kunna hyra in en controller med kommunkompetens.

Tjänsten ska vara kostnadseffektiv och helst produceras lokalt

Ett eventuellt användande av Statens servicecenter skulle enligt flera intervjuade kräva att tjänsterna med en sådan lösning kan produceras till lägre kostnad men med minst bibehållen kvalitet. De intervjuade kan dock i allmänhet inte bedöma om detta vore möjligt, bland annat då det sägs vara svårt att jämföra olika organisationers administrationskostnader.

Därtill kan lokal- och regionalpolitiska hänsyn spela in vid valet av hur stödtjänster ska organiseras. Det gäller både när en kommun eller region tar ställning till om en tjänst ska produceras i egen regi eller ej, och när man tar ställning till geografisk placeringsort för tjänsteproduktionen. Enligt några av de intervjuade mindre kommunerna styrs valet av hur man hanterar sin administration ofta även av hur det påverkar antalet arbetstillfällen i kommunen. Exempelvis kan huvudmannskapet för en gemensam lönenämnd vara ett viktigt till-

skott av arbetstillfällena i kommunen. I många fall är kommunen eller regionen den största arbetsgivaren på orten.

Säkerhetsmässiga för- och nackdelar med en statlig lösning

Flera intervjuade lyfter att säkerhetsfrågan har blivit alltmer aktuell på senare tid och att medvetenheten om säkerhetsrisker har ökat. Regelverket kring säkerhetsfrågor (som har beskrivits i kapitel 6) gäller alla oavsett storlek, såväl statliga som kommunala och regionala aktörer. Små kommuner sägs dock kunna vara särskilt sårbara på säkerhetsområdet, eftersom de inte sällan har begränsade resurser och kompetens på detta område.

En statlig leverantör för administrativa stödtjänster skulle enligt de intervjuade kunna innebära både för- och nackdelar i säkerhets-hänseende. Exempel på fördelar som nämnts är att en statlig aktör kan antas hantera säkerhetsfrågor på ett adekvat sätt, att en stor organisation kan lägga större resurser på säkerhetsarbetet och att en koncentrerad systemlösning – där färre punkter behöver upprätthållas – i vissa avseenden blir mindre sårbar. Nackdelar som tagits upp är bland annat att en central lösning också kan ge sårbarheter – vad händer till exempel om det centrala systemet havererar. Den risken sägs gälla såväl en geografisk som en organisatorisk centralisering.

Några intervjuade har också pekat på att säkerhetsnivån behöver höjas i takt med att mängden potentiellt känsliga uppgifter aggregeras. En centraliserad lösning bedöms därför komma att kräva stora satsningar på säkerhetsnivån. Enligt vissa intervjuade kan en statlig lösning för till exempel löneadministrationen sannolikt bli säkrare, men förmodligen även dyrare. En ökad kostnad man i nuläget är fundersam till.

Flera hinder och utmaningar för gemensam administration

Sammantaget har intervjuerna gett utredningen en bild av att det är en lång väg att vandra om kommunsektorn skulle vilja etablera en central lösning för sina administrativa stödtjänster. Och detta oavsett om en sådan centraliserad lösning skulle baseras på interkommunala eller statliga initiativ. Flera praktiska hinder finns. Enligt vissa intervjuade är en central lösning så avlägsen att det är svårt att

ens reflektera över vad som skulle behöva vara på plats för att det skulle fungera. Andra säger att det i och för sig borde gå att få till en central lösning, men att det skulle kräva ett grundligt förarbete. Någon lyfter att den kunskap som Statens servicecenter har byggt upp i och med att myndigheten gjort samma resa med statliga myndigheter kan vara värdefull att utnyttja ifall man överväger en central lösning som flera kommuner eller regioner ska ansluta sig till.

Till svårigheterna med att etablera en central lösning – om det anses önskvärt – hör enligt de intervjuade också de omständigheter som tidigare beskrivits. Till exempel att det finns stora lokala variationer i strukturer, rutiner och arbetssätt kommuner emellan och att kommunsektorns verksamhet är heterogen och komplex. Härmed sägs det vara utmanande att få till samarbete över organisatoriska gränser och även svårt för externa aktörer att ha den förståelse som behövs för att kunna serva dem på ett lämpligt sätt.

Vidare framhåller några intervjuade att den politiska närvaron i den dagliga verksamheten är större i kommunsektorn än i statliga myndigheter. Den stora variationen i organisatoriska lösningar har ofta historiska och politiska förklaringar. Lokala beslutsfattare vill sätta sin prägel på verksamheten och ett maktskifte kan få konsekvenser för hur administrativa stödtjänster hanteras.

Utredningens intervjuer har omfattat både kommuner med olika typer av interkommunala samarbetslösningar på det administrativa området, och kommuner/regioner som hanterar frågan i egen regi. De senare har i vissa fall gjort en omorganisering där de administrativa tjänsterna centraliserats. Gemensamt för båda dessa grupper är att konsolideringen av administrationen sägs ha krävt ett omfattande arbete. Intervjupersonerna beskriver erfarenheterna som en balansgång mellan å ena sidan effektivitetsvinster genom stordriftsfördelar, å andra sidan nackdelar som exempelvis minskad rådighet, sämre påverkansmöjligheter och ett större avstånd mellan kärnverksamhet och tjänsteproducenten.

8.5.3 Sammanfattande iakttagelser om behovet

Sammanfattningsvis vill utredningen särskilt lyfta fram följande iakttagelser som utredningsarbetet gett av kommunsektorns behov av att ansluta sig till Statens servicecenter.

- Utredningen har funnit mycket få exempel på att kommunsektorn tidigare har visat sig ha behov av eller uttryckt intresse för att kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster.
- Ingen av de kommuner och regioner som vi har intervjuat har behov av Statens servicecenters tjänster i nuläget. Dagens lösningar för personal- och ekonomiadministrationen sägs i huvudsak fungera bra.
- Det finns vissa skillnader i hur de intervjuade ser på möjligheten på sikt. Vissa ser flera risker och nackdelar med en statlig lösning för administrationen. Andra är försiktigt positiva till grundidén på sikt, under vissa förutsättningar. Den sammantagna bilden är dock att de intervjuade är tveksamma till om det i nuläget skulle gå att nå vinster eller fördelar med en sådan lösning.
- Ingen av intervjupersonerna har lyft att det skulle finnas behov av en statlig lösning för kommunernas personal- och ekonomiadministration sett ur ett säkerhetsperspektiv. De säkerhetsmässiga för- och nackdelar med en centraliserad lösning för administrationen som de intervjuade lyfter är i stort de samma som gäller för statliga myndigheter.
- De intervjuade har över lag pekat på att det finns ett antal svårigheter som behöver hanteras om man vill skapa en gemensam administration. Det sägs i allmänhet finnas ett flertal utmaningar redan om man vill etablera och driva interkommunal samverkan med ett fåtal inblandade. Svårigheterna bedöms bli betydligt större om man skulle vilja skapa en centraliserad statlig lösning för att hantera personal- och ekonomiadministration åt kommunsektorn.

8.6 Utredningens analys och bedömning

Utredningens bedömning: Det finns för närvarande inte skäl för regeringen eller Statens servicecenter att eftersträva en lösning där kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. För det talar att kommuners och regioners behov och intresse är litet, att de rättsliga förutsättningarna inte är gynnsamma samt att tjänster till kommuner och regioner skulle vara en ny och riskfylld verksamhet för Statens servicecenter.

Om kommunsektorn framöver ser behov av mer centraliserade lösningar för sin personal- och ekonomiadministration, så framstår det mer naturligt att initiativet i första hand tas inom kommunsektorn, till exempel inom ramen för samarbetet i SKR.

I detta avsnitt redovisas utredningens analys och bedömning av förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Först behandlas juridiska förutsättningar och därefter övriga frågor.

8.6.1 Bedömning av juridiska förutsättningar

En tvingande kommunal anslutning vore olämplig

Regeringsformen slår fast det kommunala självstyret. Det grundlagskyddade självstyret innebär i korthet att den enskilda kommunen ansvarar för sin verksamhet och att eventuella ingrepp i självstyret ska vara ändamålsenliga och proportionerliga. Kravet på proportionalitet förutsätter att syftet med inskränkningen i självstyret bedöms leda till någon reell vinst eller fördel och att det bedöms att det inte kan genomföras på ett mindre ingripande sätt.

Utredningen ser inte några skäl som talar för att kommunerna och regionerna genom lag ska åläggas att använda sig av Statens servicecenters administrativa tjänster. Det är svårt att se vilka nationella värden som skulle motivera en sådan inskränkning i självstyrelsen. Att tvångsmässigt ansluta kommuner och regioner till Statens servicecenter skulle vidare aktualisera den kommunala finansieringsprincipen som innebär att sektorn ska kompenseras fullt ut för sina merkostnader. Utredningen bedömer därför att en ordning där kommuner och regioner skulle få möjlighet att ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster skulle behöva baseras på frivillighet från å ena sidan kommuner och regioner och å andra sidan Statens servicecenter för att vara genomförbar.

Ändring skulle krävas i Statens servicecenters instruktion

Statens servicecenter har enligt 1 § första stycket förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Av 1 § andra stycket framgår att myndigheten även får tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt andra än myndigheter i enlighet med de överenskommelser som myndigheten har övertagit från Kammarkollegiet.

Eftersom kommuner och regioner inte är myndigheter under regeringen, omfattas de inte av behörigheten i första stycket i 1 §. Enligt utredningens vetskaper fanns det heller inte någon överenskommelse mellan Kammarkollegiet och den kommunala sektorn rörande administrativt stöd vid den tid då Kammarkollegiet erbjöd administrativt stöd åt statliga myndigheter. Någon behörighet kan därmed inte heller grundas på andra stycket i 1 §.

Mot denna bakgrund är det utredningens slutsats att det skulle krävas ett tillägg i myndighetsinstruktionen för att möjliggöra för Statens servicecenter att tillhandahålla administrativa tjänster åt den kommunala sektorn. Eftersom det i så fall skulle vara fråga om ett frivilligt åtagande från kommunerna och regionernas sida att ansluta sig och använda sig av myndighetens administrativa tjänster är det utredningens bedömning att det är möjligt för regeringen att reglera genom förordning, jämför 8 kap. 2 § RF.

Statens servicecenter skulle bli en leverantör bland andra

Om Statens servicecenters uppdrag skulle utökas till att även tillhandahålla tjänster åt kommuner och regioner skulle ett sådant avtal omfattas av LOU:s tillämpningsområde. En sådan modell skulle, som nämnts ovan, behöva vila på frivilliga överenskommelser av civilrättslig natur mellan olika juridiska personer. Kommuner och regioner skulle köpa en tjänst av Statens servicecenter som myndigheten sedan, efter ingånget avtal, är skyldig att leverera. Tjänsterna skulle tillhandahållas mot betalning. Av Statens servicecenters instruktion framgår att servicecentret ska ta ut avgifter för sina tjänster

som gäller administrativt stöd.³⁹ Det skulle vidare ligga i såväl köpande som säljande parts intresse att genom avtal reglera de prestationer och vederlag som respektive part är ålagda att vidta för överenskommelsens genomförande. Utgångspunkten blir därmed att sedvanliga köp- och avtalsrättsliga principer skulle gälla för överenskommelsen, innebärandes bland annat att respektive part lämnar bindande löften som kan föranleda påföljder vid avtalsbrott. Av detta följer att överenskommelserna som utgångspunkt kommer att vara att betrakta som upphandlingspliktiga kontrakt i upphandlingslagstiftningens mening, om inte något tillämpligt upphandlingsrättsligt undantag föreligger.⁴⁰

Utredningen har gått igenom de undantag som finns upphandlingsrättsligt och konstaterar att det så kallade Teckal-undantaget, vid samarbeten mellan offentliga organ varemellan det finns ett vertikalt kontrollförhållande, inte är tillämpligt mellan Statens servicecenter och kommunal sektor. Detta då undantaget tar sikte på situationer där avtalsparterna bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans.⁴¹ Det undantag som ligger närmast till hands är det så kallade Hamburg-undantaget. För att tillämpa det krävs dock att ett antal kriterier är uppfyllda, bland annat förutsätts ett samarbetskoncept.⁴² Om syftet är att en viss myndighet ska utföra en tjänst åt en annan myndighet (som är aktuellt i detta fall) blir det svårt att uppfylla kravet på ett samarbetskoncept. Utredningens slutsats är därmed att ett genomförande av en sådan ordning skulle kräva att sedvanliga upphandlingsrättsliga principer tillämpas och att Statens servicecenter tillåts vara en av flera leverantörer i en sådan upphandling.

³⁹ Se 9 § i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter som fastslår att myndigheten ska ta ut avgifter för den verksamhet som anges i 1 §, besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna i verksamheten.

⁴⁰ För definitionen av offentligt kontrakt, se till exempel C-451/08, Helmut Müller, och C-51/15, Remondis.

⁴¹ Typexempel är moderbolag och dotterbolag. Se vidare: Upphandlingsmyndigheten (odoterad) Avtal som är undantagna från upphandlingsreglerna. Material från Upphandlingsmyndighetens webbplats.

⁴² Angående samarbetskoncept, se bland annat skäl 33 till LOU-direktivet samt Europadomstolens dom i målen C-383/21 och 384/21, s. 81–85.

Regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och statsstöd behöver beaktas

Om Statens servicecenter skulle tillåtas vara en av flera leverantörer på en upphandlingsrättslig marknad aktualiseras även reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (de så kallade KOS-reglerna). KOS-reglerna innebär i korthet att staten, kommuner och regioner kan förbjudas att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen. En offentlig aktör som bryter mot ett förbud kan bli tvungen att betala vite till staten. För att Statens servicecenter ska få kunna lämna anbud på en öppen marknad i konkurrens med privata leverantörer krävs således en noggrann juridisk analys samt en avvägning av lämpligheten av dess genomförande.

Som framgått av avsnitt 8.4 hanterar kommuner och regioner i allmänhet sin personal- och ekonomiadministration in-house eller i interkommunal samverkan, medan de i regel köper in de it-system som krävs för genomförandet. Utredningsarbetet har också visat att de finns förhållandevis få leverantörer på marknaden som kan leverera lösningar som täcker kommuners och regioners behov vilket också gör det svårt för dem att ställa krav i upphandlingar då de har få alternativ.

Utredningen konstaterar att kommuners och regioners intresse av att köpa in personal- och ekonomiadministrativa tjänster i sin helhet är svagt. Eftersom efterfrågan har saknats är det dock svårt att veta hur intresset från privata företag skulle se ut för det fall att en stor andel av kommuner och regioner skulle besluta sig för att upphandla den typen av helhetslösningar och därmed skapa en efterfrågan.

Sammantaget innebär ovanstående resonemang enligt utredningens bedömning att Statens servicecenter skulle träda in på en, ur ett konkurrensrättsligt perspektiv, relativt ny och oprövad marknad om man författningsmässigt skulle möjliggöra för kommuner och regioner att köpa myndighetens administrativa stödtjänster. I så fall skulle det därför krävas en noggrann analys i syfte att säkerställa hur konkurrensen på den aktuella marknaden skulle påverkas.

För att ta reda på om förfarandet begränsar konkurrensen behöver man i ett första steg försöka utröna vad som utgör en effektiv konkurrens på en sådan marknad. Av utredningens samtal med

företrädare för Konkurrensverket har framgått att en tydlig definition kring vad som utgör en effektiv konkurrens på en specifik marknad saknas i förarbetena. I stället bör bedömningen utgå från det specifika fallet eftersom en offentlig aktörs närvaro på en marknad inte per automatik leder till negativa effekter. Om den offentliga aktörens närvaro leder till ett ökat konkurrenstryck kan det tvärtom leda till en effektivare användning av samhällets resurser.⁴³ Det som är problematiskt i det nu aktuella fallet – eftersom det rör sig om en förhållandevis oprövad marknad – är att det är svårt att säkert fastslå att det finns ett bristande antal privata leverantörer, vilket i sin tur skulle kunna öppna upp för att det offentliga har möjlighet att kliva in för att stimulera efterfrågan. Ett sådant beteende av en offentlig aktör skulle nämligen inte omfattas av konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Enligt Konkurrensverket bör dock termen marknadsmisslyckande användas med försiktighet⁴⁴ när det gäller exempelvis leverans av it-system eftersom det i regel alltid finns någon som har möjlighet att bygga ett sådant system som efterfrågas. Vidare skulle en leverantör av i vart fall it-system inte vara geografiskt bunden utan den administrativa verksamheten skulle åtminstone teoretiskt kunna bedrivas oberoende av lokalisering.

Vad gäller frågan om ifall Statens servicecenters tillhandahållande av administrativa stödtjänster till kommuner och regioner skulle omfattas av statsstödsreglerna kan konstateras att servicecentrets verksamhet finansieras med avgifter som ska ge full kostnadstäckning. Avgifterna ska därmed beräknas så att intäkterna täcker samtliga kostnader som är förenliga med verksamheten. Utredningens bedömning är att så länge som verksamheten belastas med alla relevanta kostnader kan den inte anses ta emot statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Om staten däremot i något skede skulle finansiera verksamheten via anslagsmedel för att till exempel täcka ackumulerat underskott i verksamheten skulle det kunna utgöra ett otillåtet statsstöd.

⁴³ Prop. 2008/09:231 Konfliktlösnings vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m., s. 37.

⁴⁴ Marknadsmisslyckanden avser situationer där konkurrensen inte fungerar ändamålsenligt.

Sammantaget framstår det som juridiskt olämpligt att Statens servicecenter skulle erbjuda tjänster åt kommunsektorn

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att det förvisso är juridiskt möjligt att konstruera en lösning där kommuner och regioner får möjlighet att köpa administrativa tjänster av Statens servicecenter. Utredningen bedömer dock att en sådan lösning inte är lämplig dels då det kan bli problematiskt ur konkurrensrättsliga aspekter, dels för att det inte verkar finnas något behov ur kommunernas och regionernas perspektiv.

8.6.2 Bedömning av övriga förutsättningar

Sannolikt inget större behov i nuläget

Utredningens kontakter med kommunsektorn visar att kommuner och regioner i nuläget inte verkar ha något större behov av att använda sig av Statens servicecenters administrativa tjänster. Varken SKR eller deras bolag har tagit några initiativ på området. Ingen av de kommuner och regioner som vi har varit i kontakt med har ett sådant behov. Intervjuerna med företrädare för kommuner och regioner överensstämmer med våra övriga iakttagelser på området. Det enda dokumenterade fall som vi har identifierat där en enskild kommun har efterfrågat Statens servicecenters tjänster är inte längre aktuellt, enligt företrädare för den aktuella kommunen.

Det går förstås inte att utesluta att det ändå kan finnas enskilda kommuner eller regioner som har ett sådant behov i nuläget. Men den bild som framkommer i denna utredning är att omfattningen av ett eventuellt problem som enkelt skulle lösas genom en sådan ordning – om ett sådant existerar – inte är stort. Vägen till en välfungerande central lösning för kommunsektorns stödtjänster inom personal- och ekonomiadministration framstår dessutom som lång eftersom det finns så stora skillnader i hur kommuner och regioner sköter dessa uppgifter i dagsläget. En effektiv övergång skulle kräva en betydligt större enhetlighet än vad som är fallet i dag.

Potentiellt riskfylld investering för Statens servicecenter

En lösning där Statens servicecenter erbjuder administrativa tjänster åt kommunsektorn skulle kräva en investering från myndighetens sida. Det går inte att rakt av öppna upp de administrativa tjänster som servicecentret i dag erbjuder åt statliga myndigheter för kommunsektorn, utan myndigheten skulle behöva etablera en ny verksamhetsgren för att serva kommuner och regioner. Kostnaderna för att bygga upp en sådan verksamhet bör vägas mot de eventuella vinsterna som kan nås med en sådan lösning.

I de kontakter vi har haft med Statens servicecenter konstaterar myndigheten att man i nuläget är tveksam till fördelarna med att bredda myndighetens uppdrag till att även omfatta kommunsektorn. Att starta en ny verksamhetsgren från grunden ses som en riskfylld investering ifall intresset från kommunsektorn visar sig vara litet. Myndigheten har tillräckligt att göra med att få nuvarande verksamhet att fungera väl.

Det finns en risk att lösningen blir underutnyttjad, särskilt om tjänsten är frivillig för kommunsektorn. Det är svårt att bedöma om man på sikt skulle kunna tjäna in investeringskostnaden som en sådan lösning skulle innebära för staten. Att få lönsamhet i en sådan verksamhet skulle sannolikt kräva en relativt stor anslutningsgrad. Att uppnå en stor anslutningsgrad framstår i sin tur som osannolikt i dagsläget givet det låga intresset från kommunsektorn.

Gemensam service över organisatoriska gränser är inte främmande för kommuner

Trots det begränsade intresset för en extern lösning för personal- och ekonomiadministrationen kan vi samtidigt konstatera att den omfattande samverkan på området tyder på att många kommuner redan har bedömt att de inte kan sköta sin administration effektivt i egen regi, och/eller att de når olika typer av vinster och fördelar genom att söka samarbeten med andra kommuner. Vår kartläggning visar att många kommuner redan har någon typ av interkommunalt samarbete inom personal- och ekonomiadministration. Ibland ingår dessa typer av samarbeten i en mer strategisk samverkan där kommunerna samarbetar om flera olika verksamheter i fasta konstellationer.

Interkommunal samverkan har varit ett ledord i de senaste decenniernas kommunreformer i Sverige.⁴⁵ Möjligheterna till olika typer av interkommunal samverkan har successivt utökats och omfattningen har ökat kraftigt sedan 1980-talet.⁴⁶ Det finns i dag flera olika sätt för kommuner att samarbeta med varandra. Utöver informella samarbetsformer genom olika typer av utbyten och nätverk (så kallad ”lös samverkan”) finns både offentligrättsliga och privaträttsliga samverkansformer. De offentligrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensamma nämnder. Privaträttsliga former är avtals-samverkan, bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar. Vår kartläggning visar också att det finns ett flertal olika interkommunala samverkanslösningar för de administrativa stödtjänsterna. Dessa lösningar används också, framför allt av de mindre kommunerna.

I våra intervjuer framkommer att de främsta motiven till att kommunerna gör gemensam sak kring administrationen är att förbättra kompetensförsörjningen, minska sårbarheten och öka effektiviteten i verksamheterna. Små kommuner med en liten administrativ funktion och små handläggningsvolymmer kan vara sårbara vid till exempel ledigheter och sjukskrivningar. Med en låg grundbemanning är det svårt för personalen att specialisera sig.

Frågan att söka samarbeten över organisationsgränser för att effektivisera sin administration är således inte främmande för kommunerna. Det finns heller inte mycket som talar för att frågan skulle bli mindre aktuell framöver.

Kompetensförsörjning är en stor utmaning för kommunsektorn – men oklart om även administrationen påverkas

Kommunsektorn står inför stora utmaningar framöver. Det handlar exempelvis om ett ökat tryck på att effektivisera verksamheter. Den utmaning som framträder tydligast i våra intervjuer är kompetensförsörjningen.

De som ser positivt på möjligheten att göra gemensam sak kring administrationen lyfter framför allt utmaningar med kompetensförsörjningen som ett argument. Olika förutsättningar vad gäller de-

⁴⁵ Se till exempel Mattisson, O. (2013) Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser. Underlag till Utredningen om en kommunallag för framtiden.

⁴⁶ SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av kommunutredningen.

mografi, närings- och företagsstruktur samt utbildningsstruktur och kompetens skapar olika förutsättningar att bedriva verksamheten effektivt i olika delar av landet.

Vi har inte kunnat identifiera någon beskrivning av kommunsektorns rekryteringsbehov specifikt inom personal- och ekonomiadministration. Men administrationen brukar sällan beskrivas som det område där det finns särskilt stora rekryteringsproblem. I SKR:s personalprognos framkommer att de största rekryteringsbehoven finns bland vårdpersonal och lärare.⁴⁷ Samma bild framträder i våra intervjuer. Det är framför allt specialisttjänster som det är svårt att hitta rätt kompetens till.

8.6.3 Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning ser utredningen inte skäl för regeringen eller Statens servicecenter att för närvarande eftersträva en lösning där kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till servicecentrets administrativa tjänster. För detta talar bland annat att det finns ett litet behov av och intresse för en sådan möjlighet från kommuners och regioners sida, att de rättsliga förutsättningarna inte är gynnsamma samt att det för Statens servicecenter skulle innebära en helt ny och riskfylld verksamhet att erbjuda tjänster till kommuner och regioner.

För det fall att kommunsektorn framöver ser behov av mer centraliserade lösningar för sin personal- och ekonomiadministration, så framstår det för utredningens del som mer naturligt att initiativet i första hand tas inom kommunsektorn, till exempel inom ramen för samarbetet i SKR.

⁴⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (2022) Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen.

9 Konsekvensbeskrivningar

Utredningen ska göra de konsekvensbeskrivningar som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Utöver detta ska utredningen enligt direktiven särskilt beskriva de lämnade förslagets konsekvenser för den kommersiella marknaden för administrativa stödsystem och aktörerna på denna marknad. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska utredningen också redovisa de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

I det följande ges först en allmän beskrivning av förslagets karaktär (9.1). Därefter behandlas förslagets konsekvenser avseende ekonomi (9.2), för kommuner (9.3), för företag (9.4) samt avseende övriga aspekter som tas upp i kommittéförordningen (9.5).

9.1 Allmänt om utredningens överväganden

Utredningens uppdrag är att utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat statsförvaltningens effektivitet. I uppdraget ingår även att utreda vissa frågor om fortsatt utveckling av samordnade administrativa tjänster. Syftet är att ge underlag för en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter.

Av kommittéförordningen framgår att de kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som en utredning ska redovisa ska ta sikte på förslagen i ett betänkande. Utredningen lämnar dock endast ett fåtal uttryckliga förslag. Med hänsyn till uppdragets karaktär består de överväganden som redovisas i betänkandet i stället huvudsakligen av kvalitativa bedömningar av hur Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster har fungerat, av dess effekter samt av hur olika förhållanden bör utvecklas framöver. De förslag som lämnas avser i samtliga fall åtgärder som utredningen anser att regeringen

antingen bör vidta (två utredningsuppdrag till Statens servicecenter) eller låta bli att vidta. De senare handlar om att utredningen anser att det inte bör införas vare sig ett nyckeltalsbaserat system för att följa upp effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter eller en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till servicecentret.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Som framgått av kapitel 5 var syftet med att koncentrera ekonomi- och personaladministrativa tjänster till Statens servicecenter att öka effektiviteten i den statliga administrationen. Detta förväntades ske genom såväl minskade kostnader som mer kvalitativa förbättringar. Utredningsarbetet har visat att påverkan på statsförvaltningens effektivitet av inrättandet av Statens servicecenter har berört både kostnads- och kvalitetsaspekter och i huvudsak tre områden: effektiviteten i produktionen av de berörda administrativa tjänsterna, systemaspekter samt förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration.

De indikationer som finns på hur statsförvaltningens effektivitet inom dessa tre områden har påverkats av inrättandet av Statens servicecenter är inte entydiga, varken vad gäller effekternas riktning eller storlek. Som framgått av tidigare kapitel är exempelvis fördelningen bland de myndigheter utredningen intervjuat ungefär 50/50 mellan de som bedömer att inrättandet av servicecentret lett till att statsförvaltningen blivit effektivare och de som har motsatt uppfattning. I genomsnitt visar utredningens enkät och intervjuer också på åsiktsskillnader mellan små och stora myndigheter. Till exempel är de små myndigheterna i genomsnitt mer nöjda med att vara kund till Statens servicecenter än de stora myndigheterna. Vidare bedömer de stora myndigheterna i genomsnitt att kostnadsbesparingarna till följd av anslutningen varit mindre än vad de små myndigheterna gör. En inte ovanlig synpunkt bland de stora myndigheterna är att deras administrativa kostnader snarare har ökat efter anslutningen.

Även om indikationerna kring effektivitetsutvecklingen inte är entydiga, så är utredningens övergripande bedömning – som framgått av kapitel 5 – ändå att centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter totalt sett har haft en positiv påverkan på

statsförvaltningens effektivitet. Denna slutsats bygger på en sammanvägd bedömning av påverkan avseende de tre områdena, det vill säga effektiviteten i produktionen av de berörda administrativa tjänsterna, systemaspekter samt förutsättningarna för myndigheternas eget arbete med ekonomi- och personaladministration. Samtidigt menar utredningen att det finns starka skäl som talar för att de samlade besparingar som hittills kunnat göras inte har varit av den omfattning som antogs innan reformen genomfördes.

Mot bakgrund av denna övergripande bedömning av den hittillsvarande utvecklingen, så bedömer utredningen också att en ökad anslutning till Statens servicecenters administrativa tjänster framöver, liksom centralisering av andra tjänster där så är lämpligt, i princip kan antas bidra till ökad effektivisering av statsförvaltningens administration och positiva ekonomiska konsekvenser för staten som helhet. Storleken på dessa effekter kan utredningen dock inte närmare bedöma.

Bedömningen i föregående stycke utgår från koncernen staten som helhet. För att en anslutning till Statens servicecenter också ska medföra en nettobesparing för den enskilda, anslutande myndigheten krävs även, som nämndes i kapitel 4, både att myndigheten förmår minska sin personal för de berörda arbetsuppgifterna och att avgiften till Statens servicecenter inte överstiger effektiviseringsutrymmet.

Eventuellt blir möjligheterna till stordriftsfördelar annorlunda framöver

I sammanhanget bör också beaktas, som nämnts i kapitel 7, att Statens servicecenters potential för att utvinna stordriftsfördelar framöver kan komma att se något annorlunda ut än hittills. För det talar bland annat servicecentrets nuvarande kundstruktur. I dag är omkring 90 procent av myndigheterna med färre än 500 anställda anslutna till servicecentret, medan anslutningsgraden ligger på cirka 50 procent för myndigheterna med fler än 500 anställda. Att döma av utredningens empiriska undersökningar har små myndigheter jämfört med stora myndigheter generellt sett både haft lättare att anpassa sig till Statens servicecenters sätt att producera sina tjänster och större nytta av att vara ansluten. Ett skäl till det kan vara att små myndigheter mer sällan än stora myndigheter har behov av särlösningar i sin

ekonomi- och löneadministration som skiljer sig från servicecentrets standardmodell, varför denna modell är enklare att tillämpa för små myndigheter. Därtill kan antas att de största myndigheterna sannolikt är tillräckligt stora för att kunna utvinna betydande stordriftsfördelar i sin administration även när den hanteras i egen regi.

Givet nuvarande kundstruktur lär anslutningen av nya kundmyndigheter till Statens servicecenter framöver främst behöva ske bland stora myndigheter. Jämfört med i dag kan det därför möjligen bli svårare för Statens servicecenter att fullt ut tillämpa befintliga standardlösningar vid kommande anslutningar, vilket kan påverka potentialen för att utvinna stordriftsfördelar bland nya kunder.

Även mixen av tjänster som kunderna köper kan ha betydelse i detta avseende. I dag är anslutningen störst till Statens servicecenters lönetjänster. Som framförts i kapitel 7 är det inte givet att möjligheterna att utvinna stordriftsfördelar kommer att vara lika stora om en expansion sker inom övriga tjänster, det vill säga redovisning, e-handel och konsulttjänster.

Mekanism för att underlätta större utvecklingsprojekt

Som framgått av avsnitt 5.2.2 bedömer utredningen att det med dagens helt avgiftsbaserade modell för finansiering av Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster finns risk för att större, samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt inte kan genomföras i önskvärd omfattning. Utredningen anser att det därför finns skäl för regeringen att överväga att tillskjuta medel och på lämpligt sätt komplettera dagens finansieringsmodell med en mekanism som förbättrar servicecentrets möjligheter att genomföra större utvecklingsprojekt. Enligt utredningens mening kan det lämpligen handla om att antingen införa ett särskilt utvecklingsanslag till Statens servicecenter eller att helt eller delvis skriva av den låneskuld som servicecentret haft med sig sedan myndighetens tidiga år. Utredningens förslag är att regeringen bör uppdra till Statens servicecenter att närmare analysera hur myndighetens finansieringsmodell kan modifieras i syfte att säkerställa att större, samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt kan komma till stånd.

Grunden för utredningens överväganden i denna del är att samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt i dag inte kommer

till stånd i önskvärd omfattning i Statens servicecenters verksamhet. Om servicecentret genom ett tillskott av medel gavs bättre möjligheter att genomföra större utvecklingsprojekt, kan därför antas att den samhällsekonomiska effekten av en sådan åtgärd skulle vara positiv eller åtminstone neutral.

I ett nyligen redovisat regeringsuppdrag har Statens servicecenter redovisat beräkningar som tyder på att en åtgärd av detta slag skulle kunna bli lönsam.¹ Enligt den aktuella rapporten skulle betydande effektiviseringar och personalbesparingar kunna göras genom ökad digitalisering och automatisering i produktionen av servicecentrets administrativa tjänster. För att långsiktigt kunna etablera en adekvat utvecklingsförmåga är myndighetens bedömning att Statens servicecenter under åren 2024–2026 bör tillföras anslagsmedel om 11 miljoner kronor per år – en investering som av servicecentret på några års sikt bedöms leda till en nettobesparing. Det kan antas att en motsvarande effekt skulle kunna uppnås med det tillskott av medel som utredningen här diskuterar.

Även om en nettobesparing skulle uppstå på några års sikt, så skulle dock såväl ett utvecklingsanslag som en skuldavskrivning på kort sikt innebära en utgift för statskassan som momentant kan behöva finansieras. En närmare analys av hur denna finansiering ska hanteras bör enligt utredningen göras inom ramen för det uppdrag som utredningen föreslår att regeringen bör ge till Statens servicecenter om att närmare analysera hur myndighetens finansieringsmodell kan modifieras i syfte att säkerställa att större, samhällsekonomiskt lönsamma utvecklingsprojekt kan komma till stånd. Ett ingångsvärde för en sådan analys bör vara att tillskottet av medel om möjligt bör finansieras inom Statens servicecenter befintliga anslagsramar. Tentativt menar utredningen att en tänkbar finansieringskälla möjligen skulle kunna vara att under några år minska något på ambitionerna vad gäller utbyggnaden av nya lokala servicekontor. Eventuellt skulle delar av de anslagsmedel som Statens servicecenter tilldelas för utbyggnaden av nätet av servicekontor i stället kunna användas för det ändamål som här diskuteras.

¹ Statens servicecenter (2023) Ökad effektivitet genom digitalisering och automatisering. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2023.

9.3 Konsekvenser för kommuner

En utredning ska belysa hur dess förslag påverkar kommuner och regioner, i synnerhet avseende kostnadsaspekter och eventuell påverkan på den kommunala självstyrelsen. Som nämndes i inledningen anges också i utredningens direktiv att vi – om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen – ska redovisa de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen. Det berörda lagrummet anger att *”en inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den”*.

I utredningens uppdrag ingår att analysera och bedöma förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Som framgått av kapitel 8 är utredningens bedömning i denna del att det för närvarande inte finns skäl för regeringen eller Statens servicecenter att eftersträva en lösning där kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till servicecentrets administrativa tjänster. För det talar att kommuners och regioners behov och intresse är litet, att de rättsliga förutsättningarna inte är gynnsamma samt att tjänster till kommuner och regioner skulle vara en ny och riskfylld verksamhet för Statens servicecenter. Om kommunsektorn framöver ser behov av mer centraliserade lösningar för sin personal- och ekonomiadministration, så framstår det mer naturligt att initiativet i första hand tas inom kommunsektorn, till exempel inom ramen för samarbetet i Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Eftersom utredningen inte föreslår någon anslutning av kommuner och regioner till Statens servicecenters administrativa tjänster – och heller inte några andra förändringar för kommunsektorn – bedöms utredningens överväganden sakna påverkan på den kommunala självstyrelsen. Övervägandena påverkar heller inte kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller regioner.

I sammanhanget bör också nämnas att en del i utredningens rättsliga analys i kapitel 8 av förutsättningarna för kommuner och regioner att ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster har handlat om överväganden i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen. Som nämnts i avsnitt 8.6.1 slår regeringsformen fast det kommunala självstyret. Det grundlagsskyddade självstyret innebär i korthet att den enskilda kommunen ansvarar för sin verksamhet och

att eventuella ingrepp i självstyret ska vara ändamålsenliga och proportionerliga. Kravet på proportionalitet förutsätter att syftet med inskränkningen i självstyret bedöms leda till någon reell vinst eller fördel och att det bedöms att det inte kan genomföras på ett mindre ingripande sätt. Utredningen ser inte några skäl som talar för att kommunerna och regionerna genom lag ska åläggas att använda sig av Statens servicecenters administrativa tjänster. Det är svårt att se vilka nationella värden som skulle motivera en sådan inskränkning i självstyrelsen. Att tvångsmässigt ansluta kommuner och regioner till Statens servicecenter skulle vidare aktualisera den kommunala finansieringsprincipen som innebär att sektorn ska kompenseras fullt ut för sina merkostnader. Som framgått av kapitel 8 bedömer utredningen därför att en ordning där kommuner och regioner skulle få möjlighet att ansluta sig till servicecentrets administrativa tjänster skulle behöva baseras på frivillighet från å ena sidan kommuner och regioner och å andra sidan Statens servicecenter för att vara genomförbar.

9.4 Konsekvenser för företag

Av kommittéförordningen framgår att en utredning ska belysa förslagets konsekvenser för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förslagen i utredningens betänkande bedöms sakna betydelse i dessa avseenden.

Som nämnts tidigare anges också i utredningens direktiv att vi särskilt ska beskriva de lämnade förslagets konsekvenser för den kommersiella marknaden för administrativa stödsystem och aktörerna på denna marknad.

Statens servicecenters verksamhet med administrativa tjänster åt andra myndigheter kan säkerligen påverka den berörda marknaden och dess aktörer. Detta då servicecentret som upphandlare representerar ett stort antal myndigheter och därmed blir en stor kund med större förhandlingsmakt på marknaden för personal- och ekonomiska administrativa system för offentlig sektor. De strategiska vägval som Statens servicecenter gör i hanteringen av systemfrågor – exempelvis att myndigheten för närvarande inför en ny anskaffningsstrategi – kan därför få betydelse för marknaden för administrativa stödsystem.

Som framgått av avsnitt 5.2.5 anser utredningen att de strategiska vägval som Statens servicecenter nyligen gjort i hanteringen av

systemfrågor framstår som vettiga. De eventuella effekter som dessa strategiska vägval kan ha på den kommersiella marknaden för administrativa stödsystem och dess aktörer får dock helt tillskrivas Statens servicecenters agerande. Utredningen redovisar inte några egna överväganden eller förslag i betänkandet som kan antas få konsekvenser för den berörda marknaden.

9.5 Övriga konsekvenser i kommittéförordningen

Utredningens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser avseende de övriga aspekter som tas upp i 14–15 §§ kommittéförordningen, det vill säga varken för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av kommittéförordningen (15 a §) framgår också att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, så ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser särskilt anges i betänkandet.² Utredningen lämnar dock inga förslag till nya eller ändrade regler. En konsekvensutredning av det slag som efterfrågas i 15 a § kommittéförordningen bedöms därför inte vara relevant att göra.

² Konsekvenserna ska då anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Referenser

- Degerfeldt, E., Leeman, D. & Waern, M. (2022) Säkerhetsskyddslagen En kommentar. Gula Biblioteket.
- Den finska regeringens proposition (RP 281/2018) till riksdagen med förslag till lag om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning och till lag om ändring av 2 § i lagen om statskontoret.
- Ds 2020:29 En utvecklad organisation för lokal statlig service – slutredovisning.
- Ds Fler tillåtna uppdragsgivare inom kapitalförvaltningen vid Kammarkollegiet (Fi 2022:E).
- Ekan Management (2022) Verksamhetsanalys Statens servicecenter.
- Ekan Management (2023) Kalkyl- och avgiftsmodell e-handel Statens servicecenter.
- Ekonomistyrningsverket (2003:17) Resultatanalys för nybörjare.
- Ekonomistyrningsverket (ESV 2007:33) Gemensamma lösningar för effektivare administration.
- Ekonomistyrningsverket (ESV 2011:3) Metodstöd för enhetlig bedömning av stödverksamheten – Servicecenteruppdraget.
- Erlingsson, G.O. & Flemgård, J. (2018) Att (om)organisera den politiska basorganisationen: Forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- Europadomstolens dom i mål C-383/21, 384/21, C-451/08, C-113/13, C-51/15, C-305/08 och C-429/19.

- Finansdepartementet, Regleringsbrev för budgetåren 2012–2023 avseende Statens servicecenter.
- Finansdepartementet (2018) Utökad anslutning till Statens servicecenters tjänster.
- Kommittédirektiv 2011:99, Tilläggsdirektiv till Utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration (Fi 2010:08).
- Mattisson, O. (2013) Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser. Underlag till Utredningen om en kommunallag för framtiden.
- Mattisson, O. & Thomasson, A. (2019) Interkommunal samverkan. En kunskapsöversikt.
- Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning.
- Prop. 1990/91:117 Regeringens proposition om en ny kommunallag.
- Prop. 1993/94:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.
- Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten.
- Prop. 2008/09:231 Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.
- Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.
- Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag.
- Prop. 2011/12:1 Budgetproposition för 2012, Utgiftsområde 2.
- Prop. 2012/13:1 Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 2.
- Prop. 2017/18:1 Budgetproposition för 2018, Utgiftsområde 2.
- Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag.
- Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet.
- Riksrevisionen (RiR 2016:19) Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?

- Riksrevisionen (RiR 2021:3) Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring.
- Riksrevisionen (RiR 2022:26) Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter.
- Servicecenterutredningen (2012) Avrapportering till Socialdepartementet den 15 mars 2012.
- Skr. 2016/17:77 Riksrevisionens rapport om Statens servicecenter.
- Skr. 2020/21:218 Riksrevisionens rapport om administrationen i statliga myndigheter.
- SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.
- SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Betänkande av E-delegationen.
- SOU 2011:38 Ett myndighetsgemensamt servicecenter. Betänkande av Servicecenterutredningen.
- SOU 2011:69 Olagligt statsstöd. Betänkande av Statsstödsutredningen.
- SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av kommunutredningen.
- SOU 2021:75 En god kommunal hushållning. Betänkande av utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.
- SOU 2021:97 Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. Slutbetänkande av It-driftsutredningen.
- Statens servicecenter (odaterad) Samverkansmodellen.
- Statens servicecenter (odaterad) Kommuner anslutna till central lönetjänst. Idépapper.
- Statens servicecenter, Årsredovisningar för åren 2012–2022.
- Statens servicecenter (2014) Kostnadsjämförelse: Statens servicecenter – Drift i egen regi.
- Statens servicecenter (2017) System för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2017.

- Statens servicecenter (2017) Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner. Slutrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner.
- Statens servicecenter (2019) En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Slutrapport juni 2019.
- Statens servicecenter (2020) Förstudie – Etablera en förvaltningsgemensam tjänst för E-arkiv.
- Statens servicecenter (2021) Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021.
- Statens servicecenter (2021) Plan för anslutning av myndigheter till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster för åren 2022–2025. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021.
- Statens servicecenter (2021) Avgifter för Statens servicecenters tjänster 2022.
- Statens servicecenter (2021) Pilotprojekt administrativa säkerhetstjänster.
- Statens servicecenter (2022) Lärosäten och e-handelstjänst. Avrapportering regleringsbrevsuppdrag.
- Statens servicecenter (2022) Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2022.
- Statens servicecenter (2022) Inriktning IT-sourcing.
- Statens servicecenter (2022) Granskning av IT-säkerhet. Internrevisionsrapport 2022-12-15.
- Statens servicecenter (2023) Ökad effektivitet genom digitalisering och automatisering. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2023.
- Statskontoret (2016:19) Mer tid till kärnverksamheten.
- Statskontoret (2017) Kostnader för små myndigheter. Promemoria.
- Statskontoret (2017) Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel. Rapport i skriftserien Om offentlig sektor.
- Statskontoret (2023:5) Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022) Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen.

Upphandlingsmyndigheten (odaterad) Avtal som är undantagna från upphandlingsreglerna. Material från Upphandlingsmyndighetens webbplats.

Upphandlingsmyndigheten (2017:3) Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet.

Åre kommun (2016). Hemställan till regeringen. Dnr KS2016.367.

Kommittédirektiv 2022:107

En effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat statsförvaltningens effektivitet. Den särskilda utredaren ska även utreda vissa frågor om fortsatt utveckling av samordnade administrativa tjänster. Syftet är att ge underlag för en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen,
- utvärdera Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetskydd och it- och informations säkerhet,
- utreda förutsättningarna för en ökad anslutning till Statens servicecenter och ytterligare tjänster hos myndigheten som leder till ökad effektivitet, och
- utreda förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2023.

Uppdraget att utreda en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter

Kraven på effektivitet i statens verksamhet framgår av bl.a. budgetlagen (2011:203) och myndighetsförordningen (2007:515). För att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i staten beslutade regeringen efter förslag i betänkandet Ett myndighetsgemensamt servicecenter (SOU 2011:38) att 2012 inrätta myndigheten Statens servicecenter.

Enligt förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter har myndigheten till uppgift att efter överenskommelse med andra myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Statens servicecenter ska i sin verksamhet säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Myndigheten ska även kontinuerligt samverka med de myndigheter som nyttjar tjänsterna i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet. I förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster regleras därtill att ett antal myndigheter ska vara anslutna till Statens servicecenters löne-relaterade tjänster och e-handelstjänster.

Hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen behöver utvärderas

Riksrevisionen konstaterar i granskningen Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring (RiR 2021:3) att det finns indikationer på att de resurser som har frigjorts till följd av stor-driftsfördelar och ökad kostnadseffektivitet genom Statens servicecenters tjänster inte har resulterat i en större andel kärnverksamhet inom staten som helhet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utvärdera hur införandet av Statens servicecenter har påverkat de administrativa kostnaderna inom staten och ta ställning till hur reformen bör drivas vidare.

I den skrivelse som lämnades till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport (skr. 2020/21:218) aviserade regeringen att den avser att följa upp och utvärdera hur införandet av samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter har påverkat effek-

tiviteten i den statliga administrationen, i vilken utsträckning det har inneburit besparingar av administrativa kostnader inom staten samt hur förutsättningarna för myndigheter att effektivisera sin administration har påverkats.

Av skrivelsen framgår även att regeringen delar Riksrevisionens bild att det kan finnas en målkonflikt mellan å ena sidan myndigheternas behov av anpassningar när vissa administrativa funktioner förs över till Statens servicecenter och å andra sidan statens långsiktiga effektivitetsvinster. I skrivelsen framhåller regeringen behovet av att Statens servicecenter och anslutande myndigheter genomför ett grundligt analys- och förberedelsearbete inför anslutning till Statens servicecenters tjänster. Det kan t.ex. handla om att säkerställa att nödvändiga organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar genomförs i takt med en anslutning, så att de potentiella effektivitetsvinster som en anslutning till de administrativa stödtjänsterna möjliggör kan förverkligas och resurser för bl.a. administration kan användas för andra ändamål.

Omvärldsförändringar och ett försämrat säkerhetspolitiskt läge har medfört att behovet av arbete med säkerhetsskydd och informations-säkerhet hos statliga myndigheter har ökat. Detta gäller även Statens servicecenter och de myndigheter som använder Statens servicecenters tjänster. Myndigheternas ansvar för säkerhetsskydd, informations-säkerhet och beredskap regleras i bl.a. säkerhetsskyddslagen (2018:585), säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Utredaren ska därför

- utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen som helhet och de samlade administrativa kostnaderna,
- bedöma hur centraliseringen av administrativa tjänster har påverkat förutsättningar för myndigheter med olika storlek och verksamhet att effektivisera sin administration,
- utvärdera Statens servicecenters arbete med att utveckla och effektivisera sin verksamhet samt att tillhandahålla och stödja anslutna myndigheter med administrativa tjänster,

- utvärdera hur Statens servicecenter arbetar för att uppnå en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i sina tjänster,
- utvärdera Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetskydd och it- och informations säkerhet samt analysera effekterna av detta arbete för säkerheten i administrationen hos anslutna myndigheter och i statsförvaltningen som helhet,
- utvärdera det analys- och förberedelsearbete inför anslutning till Statens servicecenters tjänster som anslutande myndigheter och Statens servicecenter vidtagit och belysa eventuella målkonflikter mellan enskilda myndigheters anpassningar och effektivitetsvinster för staten som helhet, och
- föreslå en metod för uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter.

En ökad anslutning till Statens servicecenter och ytterligare tjänster hos myndigheten bör utredas

Regeringen beslutade i mars 2021 att ytterligare tio myndigheter senast under 2024 ska ha anslutit sig till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering (Fi2021/01405). Ett antal skrivelser har inkommit från myndigheter och en intresseorganisation med synpunkter på anslutningen till Statens servicecenters tjänster med anledning av ovan nämnda regeringsbeslut (Fi2021/02268, Fi2022/00485, Fi2022/01961, U2022/01603 och U2022/02301). I Statens servicecenters regleringsbrev för år 2022 anges vidare att myndigheten ska verka för att antalet myndigheter som är anslutna till Statens servicecenters lönetjänst respektive e-handelstjänst ska öka till att omfatta 60 respektive 40 procent av antalet anställda i staten 2025 (Fi2021/04004).

Riksrevisionen anger i granskningen Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring att regeringens tryck på myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter är svagt och att anslutningen går långsamt. Ett av skälen till den låga anslutningstakten är enligt Riksrevisionen målkonflikten mellan långsiktiga effektivitetsvinster för staten och anpassningar av verksamheten hos enskilda myndigheter som på kort sikt kan medföra problem. Det är enligt

Riksrevisionen oklart hur stor effektiviseringspotential som kvarstår i reformen. I den skrivelse som lämnats till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport har regeringen uppgett att den även fortsättningsvis kommer att följa upp och löpande styra Statens servicecenter mot en breddad tjänsteutveckling och en ökad anslutningsgrad genom självständiga beslut från andra myndigheter. Regeringen kommer även fortsatt att överväga att, där så bedöms lämpligt och effektivt, besluta om anslutningar till Statens servicecenters tjänster.

Med anledning av Riksrevisionens granskning och regeringens skrivelse har riksdagen tillkännagett för regeringen att den bör vidta åtgärder för att fler myndigheter ska ansluta sig till Statens servicecenters verksamhet. Detta för att på så sätt främja en kostnadseffektiv administration i den statliga förvaltningen. I tillkännagivandet framför riksdagen även att de myndigheter som väljer egna lösningar ska lämna en redogörelse för orsakerna till detta och de faktiska kostnaderna för de egna lösningarna i jämförelse med vad de hade fått betala för de gemensamma lösningar som finns via Statens servicecenter (bet. 2021/22:FiU12 punkt 2, rskr. 2021/22:27).

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i utvärderingen av centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter analysera hur en ökad anslutning och användning av Statens servicecenters administrativa tjänster fortsatt kan bidra till effektivisering av statsförvaltningens administration,
- med utgångspunkt i den gjorda analysen föreslå åtgärder som kan främja en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter, i första hand via frivilliga överenskommelser,
- ta ställning till om ytterligare tjänster genom centralisering till Statensservicecenter kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen och i så fall föreslå vilka,
- ta ställning till om en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter, i enlighet med riksdagens tillkännagivande (bet. 2021/22:FiU12 punkt 2, rskr. 2021/22:27), är ändamålsenlig för att få fler myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter, och om så bedöms vara fallet föreslå en enhetlig modell för detta, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster behöver utredas

Den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Kommuner och regioner, som har ett omfattande ansvar för välfärden, har frihet att inom ramen för befintlig lagstiftning själva utforma och organisera sin verksamhet och ansvarar för de olika verksamheternas resultat, kvalitet och innehåll. Det är således kommunerna och regionerna som bestämmer hur olika administrativa uppgifter ska skötas. För tjänster som omfattas av upphandlingsplikt ska bl.a. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) tillämpas. Vidare är det kommunerna och regionerna som via kommunalskatten finansierar merparten av kommunala verksamheter. En del av finansieringen kommer från statliga bidrag.

Enligt 1 kap. 2 § första stycket LOU gäller lagen för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster och byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt. Av 1 kap. 22 § LOU framgår att med upphandlande myndighet avses bl.a. en kommunal myndighet. Bestämmelserna i LOU genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att anskaffningar mellan statliga myndigheter under regeringen inte omfattas av det upphandlingsrättsliga regelverket eftersom statliga myndigheter ingår i samma juridiska person (HFD 2021 ref. 35). Frågan om kommuners och regioners förutsättningar att ansluta sig till Statens servicecenter har dock varken behandlats i rättspraxis eller utretts.

Kommuner och regioner är åtskilda från staten och utgör från staten fristående offentliga aktörer. En situation där en statlig aktör kan anses sälja tjänster till kommuner och regioner på en öppen marknad i konkurrens med privata företag kan vara problematisk ur statsstödsynpunkt. EU:s statsstödsregler regleras i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Statsstödsreglerna innehåller gränser för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel stödja en viss verksamhet. Detta oavsett om det är staten eller kommuner och regioner som ger stödet. Statsstöd får inte lämnas om det inte förhandsgodkänts av kommissionen eller utformats

enligt särskilda undantagsregler. Syftet med reglerna är att medlemsstaterna inte ska snedvrída konkurrensen på EU:s inre marknad.

I riksdagens tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens granskning och regeringens skrivelse uppmanas regeringen även att utreda förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenter.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster och de rättsliga förutsättningarna för detta avseende bl.a. konkurrensrätt, upphandlingsrätt och EU:s statsstödsregler,
- bedöma den potentiella omfattningen av volym för var och en av Statens servicecenters tjänster som en möjlig anslutning för kommuner och regioner skulle innebära,
- beskriva de fördelar och nackdelar, inklusive säkerhetsmässiga sådana, som finns för kommuner och regioner med att kunna använda sig av Statens servicecenters tjänster, och
- beräkna de finansiella effekterna för kommuner, regioner och staten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beskriva de lämnade förslagens konsekvenser för den kommersiella marknaden för administrativa stödsystem och aktörerna på denna marknad.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för kommuner och regioner. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta underlag från ett urval av anslutna myndigheter vid genomförandet av utvärderingen. Utredaren ska samråda med Ekonomistyrningsverket om eventuellt förslag till metod och

ordning för löpande uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter och förslag på reglering av en skyldighet för statliga myndigheter som väljer att inte ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster att redovisa skäl och kostnadsberäkningar för detta. Gällande säkerhetsfrågor ska utredaren inhämta synpunkter från berörda tillsynsmyndigheter enligt säkerhetskyddslagen (2018:585).

Utredaren ska i uppdraget att analysera och bedöma förutsättningarna att möjliggöra för kommuner och regioner att kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster samråda med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och ha en löpande dialog med ett urval av kommuner och regioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2023.

(Finansdepartementet)

Enkätfrågor

Utredningen genomförde under perioden november till början av december 2022 en enkät till samtliga statliga myndigheter om bland annat deras syn på Statens servicecenter. Nedan återges de frågor som ställdes i enkäten. Enkätens resultat presenteras i kapitel 4.

0. Inledande fråga

0.1. Är myndigheten i dag kund till Statens servicecenter?

- Ja > Myndigheten får besvara frågorna i del 1 och 5.
- Nej > Myndigheten får besvara frågorna i del 2, 4 och 5.
- Nej men har varit det tidigare > Myndigheten får besvara frågorna i del 2, 3, 4 och 5.

1. Frågor till myndigheter som i dag är kunder till Statens servicecenter

1.1. Vilka tjänster köper myndigheten av Statens servicecenter? Med tjänster avses här både löpande hantering av administrationen och konsultuppdrag genomförda av Statens servicecenter (flera svar möjliga)

- Lönetjänster
- Redovisningstjänster
- E-handelstjänster
- Konsulttjänster

1.2. Hur länge har myndigheten varit kund till Statens servicecenter?

- Mindre än 1 år
- 1–3 år
- 4–7 år
- Mer än 7 år

1.3. Vad föranledde myndigheten att bli kund till Statens servicecenter?

- Eget val av myndigheten
- Förordningsreglering
- Skälen varierade för olika tjänster

1.4. Inför att en myndighet ska ansluta sig till Statens servicecenter sker i allmänhet ett anslutningsprojekt där kundmyndigheten och Statens servicecenter gemensamt går igenom hur anslutningen ska ske och hur de fortsatta relationerna ska fungera. Hur bedömer myndigheten att det anslutningsprojekt som skedde inför myndighetens anslutning till Statens servicecenter fungerade vad gäller:

a) Tiden som anslutningsprojektet tog från start till mål

- Genomförandet tog betydligt längre tid än förväntat
- Genomförandet tog något längre tid än förväntat
- Genomförandetiden var lagom lång
- Genomförandet tog något kortare tid än förväntat
- Genomförandet tog betydligt kortare tid än förväntat
- Kan inte bedöma

b) Arbetstiden som myndigheten lade ner på anslutningsprojektet

- Arbetet krävde betydligt mer arbetstid än förväntat
- Arbetet krävde något mer arbetstid än förväntat
- Arbetet krävde lagom mycket arbetstid

- Arbetet krävde något kortare arbetstid än förväntat
- Arbetet tog betydligt kortare tid än förväntat
- Kan inte bedöma

c) Hur nöjd är myndigheten med Statens servicecenters insatser i anslutningsprojektet?

- Mycket missnöjd
- Ganska missnöjd
- Varken nöjd eller missnöjd
- Ganska nöjd
- Mycket nöjd
- Kan inte bedöma

1.5. Bedömer myndigheten att det analys- och förberedelsearbete som skedde i anslutningsprojektet ledde till att förutsättningarna för anslutningen blev helt klargjorda?

- Ja
- Nej, men de utestående frågorna var av mindre vikt
- Nej, det återstod väsentliga frågor som var olösta
- Om nej > Beskriv gärna vilka frågor som återstod att lösa efter anslutningsprojektet och hur de har påverkat er fortsatta relation till Statens servicecenter: (fritextsvar)
- Kan inte bedöma

1.6. Har myndigheten några ytterligare synpunkter att framföra avseende anslutningsprojektet? (fritextsvar)

1.7. Vad anser ni om kvaliteten och avgiftsnivån på Statens servicecenters tjänster? Myndigheterna besvarar bara frågor för de tjänster som de köper av Statens servicecenter.

	Mycket missnöjd	Ganska missnöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska nöjd	Mycket nöjd	Kan inte bedöma
Lönetjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						
Redovisningstjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						
E-handels-tjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						
Konsult-tjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						

1.8. Beskriv gärna motiven för era bedömningar i svaren ovan (fritextsvar)

1.9. Vad anser ni om Statens servicecenters kundservice, samverkan och hantering av säkerhetsaspekter vid leverans av tjänsterna?

	Mycket missnöjd	Ganska missnöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska nöjd	Mycket nöjd	Kan inte bedöma
Statens servicecenters kundservice?						
Den samverkan ni har med Statens servicecenter?						
Statens servicecenters hantering av säkerhetskydd och it- och informations-säkerhet i de levererade tjänsterna?						

1.10. Hur bedömer ni att kvaliteten i Statens servicecenters leverans av tjänster totalt sett har utvecklats under den tid myndigheten har varit kund till Statens servicecenter?

- Kraftig försämring
- Viss försämring
- Varken bättre eller sämre
- Viss förbättring
- Kraftig förbättring
- Kan inte bedöma

2. Frågor till myndigheter som i dag inte är kunder till Statens servicecenter, inklusive de som varit det

2.1. Vilka är huvudskälen till att myndigheten inte är kund till Statens servicecenter i dag? (flera svar möjliga)

- Vår nuvarande administrationslösning fungerar bra
- Anslutning till Statens servicecenter bedöms inte leda till minskade kostnader

- Vi upplever inget tryck från regeringen om att myndigheten ska ansluta
- Vi bedömer att Statens servicecenters kundservice inte är tillräckligt bra
- Anslutning till Statens servicecenter bedöms inte leda till ökad kvalitet
- Viktigt att ha administratörerna på plats i egna myndigheten
- Vi bedömer att samverkan med Statens servicecenter inte skulle fungera tillräckligt bra
- Den standardisering som Statens servicecenter bygger på passar inte för vår verksamhet
- Vi bedömer att Statens servicecenters arbete med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet inte är tillräckligt bra
- Andra skäl > ange vilka (fritextsvar)

2.2. Utveckla gärna era bedömningar om varför myndigheten inte är kund till Statens servicecenter i dag (fritextsvar)

3. Frågor till myndigheter som tidigare varit kunder hos Statens servicecenter

3.1. Motsvarar de skäl som angavs i den föregående frågan också de skäl som fick er att sluta vara kund hos Statens servicecenter?

- Ja
- Delvis
- Nej
- Om delvis eller nej > ange vilka andra skäl som fanns (fritextsvar)

3.2. Vilka tjänster köpte myndigheten av Statens servicecenter? Med tjänster avses här både löpande hantering av administrationen och konsultuppdrag genomförda av Statens servicecenter (flera svar möjliga)

- Lönetjänster
- Redovisningstjänster
- E-handelstjänster
- Konsulttjänster

3.3. Hur länge sedan är det myndighetens kundrelation till Statens servicecenter upphörde?

- Mindre än 1 år
- 1–3 år
- 4–7 år
- Mer än 7 år

3.4. Vad föranledde myndigheten att bli kund till Statens servicecenter?

- Eget val av myndigheten
- Förordningsreglering
- Skälen varierade för olika tjänster

3.5. Inför att en myndighet ska ansluta sig till Statens servicecenter sker i allmänhet ett anslutningsprojekt där kundmyndigheten och Statens servicecenter gemensamt går igenom hur anslutningen ska ske och hur de fortsatta relationerna ska fungera. Hur bedömer myndigheten att det anslutningsprojekt som skedde inför myndighetens anslutning till Statens servicecenter fungerade vad gäller:

a) Tiden som anslutningsprojektet tog från start till mål

- Genomförandet tog betydligt längre tid än förväntat
- Genomförandet tog något längre tid än förväntat
- Genomförandetiden var lagom lång
- Genomförandet tog något kortare tid än förväntat
- Genomförandet tog betydligt kortare tid än förväntat
- Kan inte bedöma

b) Arbetstiden som myndigheten lade ner på anslutningsprojektet

- Arbetet krävde betydligt mer arbetstid än förväntat
- Arbetet krävde något mer arbetstid än förväntat
- Arbetet krävde lagom mycket arbetstid
- Arbetet krävde något kortare arbetstid än förväntat
- Arbetet tog betydligt kortare tid än förväntat
- Kan inte bedöma

c) Hur nöjd var myndigheten med Statens servicecenters insatser i anslutningsprojektet?

- Mycket missnöjd
- Ganska missnöjd
- Varken nöjd eller missnöjd
- Ganska nöjd
- Mycket nöjd
- Kan inte bedöma

3.6. Bedömer myndigheten att det analys- och förberedelsearbete som skedde i anslutningsprojektet ledde till att förutsättningarna för anslutningen blev helt klargjorda?

- Ja
- Nej, men de utestående frågorna var av mindre vikt
- Nej, det återstod väsentliga frågor som var olösta
- Om nej > Beskriv gärna vilka frågor som återstod att lösa och hur de påverkade er fortsatta relation till Statens servicecenter: (fritextsvar)
- Kan inte bedöma

3.7. Har myndigheten några ytterligare synpunkter att framföra avseende anslutningsprojektet? (fritextsvar)

3.8. Vad ansåg/anser ni om kvaliteten och avgiftsnivån på de tjänster som myndigheten köper/köpte från Statens servicecenter? Myndigheterna besvarar bara frågor för de tjänster som de köpte av Statens servicecenter.

	Mycket missnöjd	Ganska missnöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska nöjd	Mycket nöjd	Kan inte bedöma
Lönetjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						
Redovisningstjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						
E-handelstjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						
Konsulttjänster						
- Kvalitet						
- Avgiftsnivå						

3.9. Beskriv gärna motiven för era bedömningar i svaren ovan (fritextsvar)

3.10. Vad ansåg ni om Statens servicecenters kundservice, samverkan och hantering av säkerhetsaspekter vid leverans av tjänsterna?

	Mycket missnöjd	Ganska missnöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska nöjd	Mycket nöjd	Kan inte bedöma
Statens servicecenters kundservice?						
Den samverkan ni hade med Statens servicecenter?						
Statens servicecenters hantering av säkerhets- skydd och it- och informationssäkerhet i de levererade tjänsterna?						

3.11. Hur bedömer ni att kvaliteten i Statens servicecenters leverans av tjänster totalt sett utvecklades under den tid myndigheten var kund till Statens servicecenter?

- Kraftig försämring
- Viss försämring
- Varken bättre eller sämre
- Viss förbättring
- Kraftig förbättring
- Kan inte bedöma

4. Fråga till de som inte är kunder till SSC

4.1. Överväger myndigheten att under de närmaste åren (inom tre till fyra år) ansluta sig till Statens servicecenter?

- Ja, och vi har inlett diskussioner med Statens servicecenter om detta
- Ja, men vi för ännu inte diskussioner med Statens servicecenter om detta

- Nej
- Kan inte bedöma

5. Avslutande frågor till samtliga

5.1. Hur har myndighetens administrationskostnader utvecklats i absoluta tal under de senaste tre till fyra åren? Till administrationskostnader räknar vi personalkostnader för administrativ personal, kostnader för systemstöd i administrationen och administrationens andel av myndighetens overheadkostnader.

	Kostnaderna har ökat	Kostnaderna är ungefär desamma	Kostnaderna har minskat något (med upp till 10 %)	Kostnaderna har minskat kraftigt (med mer än 10 %)	Kan inte bedöma
Ekonomi-administration					
Personal-administration					
Övrig administration					

5.2. Hur uppfattar ni att administrationskostnaderna som andel av myndighetens sammanlagda utgifter har utvecklats?

- Andelen har ökat
- Andelen är ungefär desamma
- Andelen har minskat
- Kan inte bedöma

5.3. Hur har antalet administrativ personal i myndigheten utvecklats i absoluta tal under de senaste tre till fyra åren?

	Antalet personal har ökat	Antalet personal är ungefär desamma	Antalet personal har minskat något (med upp till 10 %)	Antalet personal har minskat kraftigt (med mer än 10 %)	Kan inte bedöma
Personal inom ekonomi-administration					
Personal inom personal-administration					
Personal inom övrig administration					

5.4. Hur uppfattar ni att den administrativa personalen som andel av den totala personalstyrkan har utvecklats?

- Andelen har ökat
- Andelen är ungefär desamma
- Andelen har minskat
- Kan inte bedöma

5.5. Vilka faktorer har framför allt påverkat hur kostnader och personalstorlek har utvecklats i myndighetens administrativa verksamhet under de senaste tre till fyra åren? (fritextsvar)

5.6. Vilken grund bör framöver gälla för anslutning av myndigheter till Statens servicecenter?

- Anslutning bör främst bygga på frivillighet
- Anslutning bör främst bygga på en författningsreglerad skyldighet
- Kan inte bedöma

5.7. Har myndigheten förslag på ytterligare tjänster som genom centralisering till Statens servicecenter skulle kunna bidra till ökad effektivitet i statsförvaltningen? (fritextsvar)

5.8. Har myndigheten några ytterligare synpunkter ni vill framföra till utredningen? (fritextsvar)

Intervjuguider

I utredningen har intervjuer gjorts med ett trettiotal statliga myndigheter om deras syn på Statens servicecenter samt med åtta kommuner och tre regioner om förutsättningarna för att kommuner och regioner eventuellt skulle kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster. Nedan återges de frågelistor som använts som utgångspunkt för intervjuerna. Resultatet av intervjustudierna redovisas i kapitel 4 respektive kapitel 8.

Intervjufrågor till statliga myndigheter

1. Inledning

- Presentation av närvarande personer och kort om utredningens uppdrag

2. Allmänt om myndigheten och dess administration i dag

a) Beskriv översiktligt era uppgifter, organisation, storlek m.m.

b) Beskriv myndighetens administration

- Organisation och omfattning?
 - Vad gör ni själva och vad köper ni utifrån?
- Hur hanterar ni systemlösningar för administration?
- Hur har administrationen utvecklats över tid?
 - Organisation och ”trender”?
 - Kostnadernas utveckling? Orsaker?

c) Är ni kunder till Statens servicecenter?

- Om ja, myndigheten är kund:
 - Vilka tjänster köper ni?
 - Hur länge har ni varit kund?
 - Varför valde ni att bli kund?
 - Hur nöjda är ni med: Kvalitet? Service? Pris? Samverkan? Förberedelser innan anslutning?
 - Hur bedömer ni att Statens servicecenters verksamhet totalt sett har utvecklats sedan ni blev kund?
 - Hur bör SSC utvecklas framöver?
- Om nej, myndigheten är inte kund:
 - Varför är ni inte kund?
 - Vilken bild har ni av hur SSC fungerar?
 - Hur bör SSC utvecklas framöver?

3. *SSC:s påverkan på effektiviteten i den statliga administrationen*

a) Hur har centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter påverkat effektiviteten och de administrativa kostnaderna i den statliga administrationen?

- Statsförvaltningen som helhet och de totala kostnaderna?
- Påverkan på myndigheter med olika storlek och verksamhet?

b) Hur förmår SSC att utveckla och effektivisera sin verksamhet?

c) Har SSC en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i sina tjänster?

d) Hur fungerar det analys- och förberedelsearbete som sker inför anslutning till SSC:s tjänster?

- Finns det målkonflikter mellan enskilda myndigheters anpassningar och effektivitetsvinster för staten som helhet?

e) Har ni några idéer om hur effekterna av centralisering av administrativa tjänster till SSC kan följas upp?

4. Möjligheter till ökad anslutning och fler tjänster hos SSC

a) Skulle en ökad anslutning och användning av SSC:s administrativa tjänster fortsatt bidra till effektivisering av statsförvaltningens administration?

- Vad krävs för att det ska lyckas?

b) Har ni idéer om fler tjänster som genom centralisering till SSC skulle kunna bidra till ökad effektivitet i statsförvaltningen?

c) Vilken grund bör framöver gälla för anslutning av myndigheter till SSC?

- Borde myndigheter som inte ansluter sig avkrävas att redovisa skälen för att inte ansluta sig till SSC?

5. Säkerhetskydd och it- och informationssäkerhet

a) Hur fungerar Statens servicecenters arbete med säkerhetskydd och it- och informationssäkerhet?

b) Hur bör arbetet utvecklas?

6. Framtiden

a) Vad är särskilt viktigt att beakta för den fortsatta utvecklingen av statsförvaltningens administration?

- I allmänhet?
- Beträffande SSC?

b) Vilka viktiga utvecklingstendenser ser ni?

- Inom staten?
- I övrigt?

7. Avslutning

- a) Finns det något ytterligare du vill tillägga?
- b) Tips på material, intervjupersoner, övrigt?

Intervjufrågor till kommuner och regioner

1. Inledning

- Presentation av närvarande personer och kort om utredningens uppdrag

2. Allmänt om kommunen/regionen och dess administration i dag

- a) Beskriv hur kommunen/regionen hanterar sin personal- och ekonomiadministration idag
 - Organisation – vad gör ni själva och vad köper ni utifrån? Vad görs i samverkan med andra kommuner?
 - Är tjänsterna centraliserade eller decentraliserade?
 - Ungefär hur många anställda arbetar med personal/löne- och ekonomiadministration?
 - Vilken/vilka delar av den kommunala/regionala administrationen tar mest tid eller resurser?
 - Kan ni uppskatta hur produktionen ser ut vad gäller
 - Hur många fakturor hanteras per år/månad?
 - Hur många löneutbetalningar per månad?
 - Hur hanterar ni systemlösningar för administration?
 - Ex. vilket lönesystem? Hur upphandlas de?
 - Hur har administrationen utvecklats över tid?
 - Organisation och ”trender”?
 - Kostnadernas utveckling? Orsaker?

- Vem beslutar om hur kommunens/regionens administrativa organisation ska se ut (fullmäktige eller styrelse – eller någon annan?)
- Är det (stora) skillnader i vad som ska administreras mellan kommuner av olika storlek och med olika förutsättningar eller är det i stort sett samma sak?

b) Vilka motiv ligger bakom valet att organisera verksamheten på ett visst sätt?

- Om samverkan sker med en annan kommun
 - Varför sker samverkan?
 - Vilka problem är det tänkt att lösa?
- För- och nackdelar med olika sätt att organisera verksamheten?

c) Finns det några särskilda utmaningar som er kommun/region har när det gäller administrativa stödtjänster inom personal- och ekonomiadministration? Vad beror utmaningarna på?

- Finns det särskilda utmaningar kring säkerhetsskydd?

3. *Behov och intresse*

a) Har kommunen/regionen ett behov av att anlita en extern part för tjänster inom ekonomi/löneadministration? Varför/varför inte? Vilka problem skulle det lösa i så fall?

- Kan SSC tänkas vara en möjlig tjänsteleverantör?
- Kan ett sådant behov tänkas uppstå på sikt?

b) Om intresset finns, vilka tjänster av SSC:s nuvarande utbud skulle kunna vara intressanta?

- Löneadministration
- E-handel
- Redovisning

c) Vilka för- och nackdelar ser ni med att anlita SSC?7

d) Om det blir aktuellt med att öppna upp SSC:s tjänsteutbud mot kommuner och regioner – vilken princip ska då gälla för anslutning?

e) Känner ni till vilka likheter och skillnader det finns mellan statens och kommunernas/regionernas redovisning och lönomodeller? Hur stora anpassningar skulle krävas för att SSC skulle kunna utföra tjänster åt kommuner?

4. Säkerhetskydd och it- och informationssäkerhet

a) Finns det säkerhetsmässiga risker med att anlita en extern part för dessa tjänster?

- Hur hanterar kommuner/regioner som samverkar denna typ av risker?
- Hur hanterar kommuner/regioner som anlitar en extern part denna typ av risker?

b) Finns det några säkerhetsmässiga fördelar med att anlita en extern part för dessa tjänster?

5. Marknaden

a) Finns det en kommersiell marknad för denna typ av tjänster? Kan kommuner/regioner upphandla dessa tjänster privat?

- Om ja, vilka aktörer vänder man sig till?
- Vilka tjänster upphandlar man?
- Finns det geografiska skillnader i tillgången till tjänsterna?

6. Framtiden

a) Vad är särskilt viktigt att beakta för den fortsatta utvecklingen av kommunsektorns administration?

b) Vilka viktiga utvecklingstendenser ser ni?

- Inom kommunsektorn?
- I övrigt?

7. Avslutning

- a) Finns det något ytterligare du vill tillägga?
- b) Tips på material, intervjupersoner, övrigt.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskrivning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjningsberedskap. Fö.
51. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuld-sättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.

Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehålls-tillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuld-sintyg och oskuld-singrepp samt omvändelse-försök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenstrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intygan. [42]